Rudy, S.H., LL.M., LL.D

Hukum Pemerintahan Daerah Perspektif Konstitusionalisme Indonesia

Kata Sambutan :
Dr. Heryandi, S.H, M.S
Dekan FH Univesitas Lampung

Epilog :
Dr. HS Tisnanta S.H, M.H

"Indonesia's experiment told us that the two goals of decentralization encompassing efficiency and democracy are not in a trade-off one another, but could be achieved in the same time".
(Prof. Yuka Kaneko.Kobe University)

UNIVERSITAS LAMPUNG

Hukum Pemerintahan Daerah Perspektif Konstitusionalisme Indonesia

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2002
tentang Hak Cipta

Lingkup Hak Cipta
Pasal 2:

1. Hak cipta merupakan hak ekslusif bagi Pencipta atau Pemegang Hak Cipta untuk mengumumkan atau memperbanyak ciptaannya, yang timbul secara otomatis setelah suatu ciptaan dilahirkan tanpa mengurangi pembatasan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ketentuan Pidana:
Pasal 72

1. Barangsiapa dengan sengaja melanggar dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Ayat (1) atau Pasal 49 Ayat (1) dan Ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah).
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran hak cipta atau hak terkait sebagai dimaksud pada Ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Hukum Pemerintahan Daerah Perspektif Konstitusionalisme Indonesia

Rudy, S.H., LL.M., LL.D

LINDEPTH PUBLISHING

HUKUM PEMERINTAHAN DAERAH
PERSPEKTIF KONSTITUSIONALISME INDONESIA

Rudy, S.H., LL.M., LL.D

Editor: Hendry Sihaloho
Desain Sampul: M. Reza
Tata Letak: Tri Purna Jaya

Perpustakaan Nasional Katalog Dalam Terbitan (KDT)
Cetakan Pertama, Desember 2012
15,5 X 23 cm
154 hlm + x

All rights reserved

ISBN : 978-602-17314-1-3

Penerbit :
Indepth Publishing
Jl. Ahmad Yani, Gg. Pioneer, No. 41,
Gotong Royong, Tanjungkarang Pusat,
Bandar Lampung

indepth.publishing@gmail.com
www.indepthpublishing.net
081279604790/081927814324

Sambutan Dekan Fakultas Hukum Universitas Lampung

Perkembangan bangsa dan negara yang relatif cepat dan dinamis tahun-tahun belakangan, menyebabkan kebutuhan akan bahan bacaan dan referensi yang berkualitas dan aktual, baik untuk mahasiswa Fakultas Hukum atau pembaca pada umumnya.

Dalam perspektif tersebut, saya sebagai Dekan Fakultas Hukum Universitas Lampung menyambut baik terbitnya buku Hukum Pemerintahan Daerah Perspektif Konstitusionalisme karya saudara Rudy. Penerbitan buku ini secara positif akan dapat mendorong pengembangan keilmuan di bidang kenegaraan, khususnya desentralisasi dan otonomi daerah. Apresiasi saya terhadap buku saudara Rudy semakin bertambah mengingat kehadiran buku tersebut akan menambah satu lagi buku referensi yang ditulis oleh Dosen Fakultas Hukum Universitas Lampung sendiri.

Terbitnya buku saudara Rudy dapat mendorong pengembangan Fakultas Hukum Universitas Lampung karena publikasi karya tulis berupa buku merupakan salah satu elemen dalam penjaminan mutu dan akreditasi Fakultas, sekaligus bentuk pencapaian visi Universitas Lampung *Menjadi Perguruan Tinggi Sepuluh Terbaik Pada Tahun 2025* dan visi Fakultas Hukum Universitas Lampung. Saya mempercayai bahwa fondasi Fakultas Hukum Universitas Lampung dibangun oleh karya ilmiah para dosen di institusi ini, dan buku saudara Rudy akan memberikan motivasi bagi para dosen di lingkungan Fakultas Hukum Universitas Lampung untuk menghasilkan karya-karya ilmiah sebagai fondasi institusi.

Secara pribadi, penerbitan buku saudara Rudy menjadi titik awal untuk mendorong saudara Rudy terus meningkatkan kualitas kompetensi sebagai seorang dosen di Fakultas Hukum Universitas Lampung dan menjadi motivasi bagi dosen-dosen muda lainnya untuk berkarya menulis buku.

Akhirnya, saya mengucapkan Selamat kepada saudara Rudy atas terbitnya buku ini, semoga berguna bagi mahasiswa, dosen dan masyarakat luas.

Bandar Lampung, Desember 2012

Dr. Heryandi, S.H., M.S

Pengantar Penulis

Desentralisasi dan otonomi daerah merupakan resep yang selalu diberikan oleh pembentuk hukum dan kebijakan di negara berkembang termasuk Indonesia. Meskipun masih belum teruji keberhasilannya, desentralisasi dan otonomi daerah telah diimplementasikan di Indonesia sejak era reformasi. Di Indonesia, desentralisasi dan otonomi daerah diformalisasikan dalam kerangka Hukum Pemerintahan Daerah.

Kajian-kajian mengenai desentralisasi terkadang dipisahkan dari diskusi mengenai konstitusionalisme, padahal seharusnya desentralisasi dalam kerangka hukum pemerintahan daerah tidak dapat dipisahkan dari kajian konstitusionalisme Indonesia. Buku ini mengurai aspek-aspek desentralisasi dan hukum pemerintahan daerah baik secara teori maupun implementasinya dalam kaitannya dengan konstitusionalisme Indonesia.

Substansi buku ini sebagian besar merupakan hasil penelitian penulis yang telah dipresentasikan dalam konferensi-konferensi ilmiah baik dalam maupun luar negeri. Terakhir penulis berharap buku ini dapat menjadi acuan bagi masyarakat khususnya mahasiswa dalam memahami desentralisasi dalam kerangka Hukum Pemerintahan Daerah.

Bandar Lampung, Desember 2012

Penulis

Daftar Isi

Sambutan Dekan Fakultas Hukum Universitas Lampung v
Pengantar Penulis vii
Daftar Isi viii

1. Desentralisasi Sebagai Hak Konstitusional
1.1 Sejarah Negara-Bangsa Indonesia 1
1.2 Jaminan Desentralisasi dalam UUD 1945 6
1.3 Negara Kesatuan Versus Negara Federasi 11

2. Konsep Umum Desentralisasi
2.1 Definisi Desentralisasi 14
2.2 Alasan dan Tujuan Desentralisasi 17
2.2.1 Alasan Desentralisasi 17
2.2.2 Tujuan Desentralisasi 22
2.3 Bentuk-bentuk Desentralisasi 26
2.4 Desentralisasi, Otonomi Daerah, dan Demokrasi 31

3. Hubungan Antarpemerintahan
3.1 Hubungan Pusat dan Daerah 33
3.2 Hubungan Pemerintahan Provinsi dan Pemerintahan Kabupaten/Kota 41
3.3 Kerjasama Daerah 43

4. Kelembagaan Daerah
4.1 Kelembagaan Negara dalam Ketatanegaraan Indonesia 47
4.2 Kelembagaan Daerah 52
4.3 Komisi Independen di Daerah 58

5. Peraturan Daerah
5.1 Peraturan Daerah dalam Hirarki Hukum Indonesia 76
5.2 Asas-asas dalam Pembentukan Peraturan Daerah 81

5.3 Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis 86
5.4 Prolegda dan Naskah Akademik 87

6. Desa dalam Bingkai Desentralisasi
6.1 Konsepsi Desa 93
6.2 Pemerintahan Desa 96
6.3 Otonomi Desa 102

7. Pembentukan Daerah
7.1 Pemekaran Wilayah 105
7.2 Penggabungan Wilayah: Belajar dari Jepang 108
7.3 Kawasan Khusus dalam Kerangka Otonomi Daerah 113
7.3.1 Deskripsi Pengaturan dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 113
7.3.2 Pengaturan dalam PP Nomor 43 Tahun 2010 114
7.3.3 Kawasan Strategis Nasional Selat Sunda (KSNSS) dalam Kerangka Pengaturan Kawasan Khusus dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 dan PP Nomor 43Tahun 2010 117

8. Tantangan dan Prospek Desentralisasi Indonesia
8.1 Pemilukada dan Demokrasi Lokal 120
8.2 Pencegahan Pemanasan Global di Daerah 122
8.2.1 Kerangka Hukum Nasional 124
8.2.2 Pembangunan Institusi Hukum di Daerah 125
8.3 Hilangnya Ruang Publik: Ancaman Bagi Kapital Sosial di Indonesia 128
8.3.1 Kapital Sosial: Kekuatan yang Menggerakkan Masyarakat 129
8.3.2 Kapital Sosial dan Ruang Publik 130

Epilog 132
Mencari Format Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang Mengayomi dan Membahagiakan Warganya
HS Tisnanta

Glosari 136
Daftar Pustaka 142
Indeks 151

Desentralisasi Sebagai Hak Konstitusional 1

"Long before the state existed, local communities in the archipelago already had succeeded in creating a way of life; the state must respect the right of the local communities." (Rudy: 2007)

1.1 Sejarah Negara-Bangsa Indonesia

Indonesia mempunyai populasi melebihi 200 juta jiwa dan terdiri dari ribuan pulau, baik besar dan kecil, serta tidak kurang dari 6 ribu etnis. Negara ini mempunyai masyarakat yang heterogen. Tiap etnis tinggal di tempat-tempat tertentu di seluruh nusantara dan mempunyai karakteristik tersendiri, seperti bahasa, tradisi, kebiasaan, budaya, bahkan hukum. Selain itu, provinsi di Indonesia juga mempunyai kelompok-kelompok etnis. Misalnya, Provinsi Sulawesi Selatan. Di sana terdapat berbagai kelompok etnis, seperti Bugis, Makasar, Toraja, dan lain-lain. Contoh lainnya, Provinsi Lampung yang dianggap sebagai miniatur nusantara karena banyak kelompok etnis di dalamnya. Masyarakat pun sangat paham mengenai perbedaan antara mereka.

Alasan untuk desentralisasi daerah di Indonesia dapat ditelusuri jauh ke belakang dalam sejarah. Ada alasan-alasan politik yang serius untuk melaksanakan desentralisasi melibatkan devolusi kekuasaan, untuk merancang dan melaksanakan kebijakan mengenai hal-hal yang menyangkut kepentingan mereka sendiri kepada pemerintah daerah. Alasan utama adalah kebutuhan untuk menemukan solusi terhadap masalah lama, Indonesia tidak, dan tidak akan pernah menjadi sebuah negara yang homogen. Ada perbedaan budaya, bahasa, dan sejarah yang penting di seluruh daerah.

Sejarah negara-negara kuno di nusantara dapat diketahui dari berbagai catatan dalam bentuk prasasti dan monumen, seperti yang banyak ditemukan di Jawa Tengah. Karya sejarawan telah memunculkan nama kerajaan Sri Vijaya, yang berpusat di Palembang yang tumbuh dan memperoleh kejayaan, akhir abad VIII Masehi. Negara-negara kuno juga muncul di Jawa, yang terbesar adalah Kerajaan Majapahit. Kerajaan itu berkembang pada abad kelima belas.

Sampai awal abad XX, Indonesia dibentuk oleh beberapa kerajaan dan wilayah independen. Kerajaan-kerajaan tersebut mempunyai struktur kelembagaan politik dan ekonomi yang sangat berbeda satu sama lain.[1]

Dalam perkembangannya, kesatuan masyarakat yang merupakan kesatuan adat berkembang sebagai komunitas politik. Kesatuan tersebut mempunyai sistem pemerintahan, sebelum terwujudnya negara Indonesia. Berbagai daerah dan desa mempunyai pengaruh besar di masa perjuangan melawan kolonial. Contohnya, Aceh yang terletak di provinsi utara Pulau Sumatera yang memiliki tradisi islam yang kuat dalam masyarakat. Pada abad XVI, Kesultanan Aceh menguasai sebagian besar Sumatera dan beberapa bagian dari Malaya. Aceh hanya bisa ditaklukkan dengan pengorbanan besar dari pihak Belanda pada akhir abad XIX sampai terjadinya pendudukan Jepang pada 1942. Setelah itu, Belanda tidak pernah mampu mendapatkan kembali pijakan di Aceh. Selama perang kemerdekan, banyak orang Aceh berperang melawan Belanda di dekat kota Medan dan mengumpulkan uang demi kepentingan nasional.[2]

Pada saat yang sama, awal abad XIX, Pangeran Diponegoro memimpin Perang Jawa melawan Belanda, Tuanku Imam Bonjol pemimpin Perang Paderi di Minangkabau, Sumatera Barat, Teuku Umar, seorang penguasa lokal yang merupakan oposisi terhadap ekspansi Belanda di Aceh, dan para pejuang lainnya berjuang. Waktu itu, belum terdapat, dan tidak ada tanda bahwa perjuangan tersebut dimaknai sebagai perjuangan para pejuang Indonesia. Diponegoro berjuang untuk tanah Jawa, bahkan kemudian kita tidak bisa benar-benar mengatakan untuk seluruh Tanah Jawa. Tuanku Imam Bonjol berjuang untuk Minangkabau, Teuku Umar untuk Aceh dan lain-lain berjuang untuk wilayah mereka sendiri atau masyarakat setempat. Bahkan, tentara Jawa pada waktu itu di bawah Sentot Alibasjah menjadi bagian dari tentara Belanda dan berperang melawan Aceh.

Munculnya ide Indonesia sebagai negara-bangsa baru, dimulai awal abad XX. Tiga dekade pertama dari abad tersebut merupakan saksi sejarah terbentuknya definisi teritorial baru Indonesia dan perubahan kebijakan kolonial yang mendorong ke arah keterbukaan. Perkembangan utama dari periode ini adalah munculnya ide-ide baru organisasi yang mencakup bentuk-bentuk baru kepemimpinan yang berbeda dengan kepemimpinan tradisional,

[1] M. C. Ricklefs, *Sejarah Indonesia Modern 1200-2008*, Jakarta: PT Serambi Ilmu Mulia, 2008.

[2] Anthony Reid, *The Blood of the People: Revolution and the End of Traditional Rule in Northern Sumatra*, Kuala Lumpur: OUP, 1979.

dan tersebarnya ide-ide baru mengenai identitas nasional. Politik Etis dari pemerintah kolonial membawa dampak pada lahirnya intelektual-intelektual muda di Indonesia. Ide negara-bangsa dari Eropa menyebar, seperti matahari yang membawa pencerahan melalui pendidikan dan organisasi.

Ide negara-bangsa Indonesia didorong ide-ide dalam tulisan para intelektual yang dimuat Jurnal Bintang Hindia, yang pertama kali terbit di Belanda pada 1902. Jurnal ini didistribusikan di Indonesia dan sangat banyak dibaca kalangan elit Indonesia, sebelum kemudian berhenti terbit pada 1906. Sementara itu, organisasi modern pertama lahir dengan nama Budi Utomo pada 1908. Budi Utomo adalah organisasi yang diperuntukkan khusus untuk Priyayi Jawa, secara resmi memiliki ruang lingkup kegiatan mencakup Jawa dan Madura dan dalam hal ini termasuk juga masyarakat Sunda dan Madura dengan didasarkan pada hubungan budaya yang erat.[3]

Setelah itu, organisasi-organisasi yang lebih aktif dan berpengaruh secara signifikan juga terbentuk. Beberapa dari organisasi tersebut adalah organisasi agama, organisasi pendidikan-budaya, organisasi politik, dan sedikit banyak merupakan organisasi yang beroperasi di ranah politik-agama atau politik-pendidikan. Organisasi-organisasi ini bekerja pada tingkat *grass root* di masyarakat dan untuk pertama kalinya membangun *link* antara penduduk desa dan elit.[4]

Ide identitas nasional Indonesia tanpa ikatan agama atau regional tertentu kemudian mulai secara luas diterima di kalangan elit, dan didukung oleh perkembangan di bidang budaya. Sebuah literatur baru tumbuh, berdasarkan bahasa Melayu, yang telah digunakan selama berabad-abad sebagai *lingua franca* di nusantara dan karena itu pada dasarnya netral dalam hal etnis.[5] Setelah literatur ini dikembangkan, intelektual Indonesia berhenti memanggil bahasa Melayu dan sebaliknya disebut sebagai bahasa Indonesia. Dengan demikian, kendaraan linguistik merupakan salah satu kendaraan persatuan nasional.

Tahap penting dari pembentukan negara-bangsa Indonesia adalah tahun 1928, ketika jalan menuju persatuan Indonesia secara resmi tercipta dalam Kongres Pemuda yang diselenggarakan di Batavia. Dalam 'Sumpah

[3] M.C. Ricklefs, *Op.Cit.*

[4] *Ibid*

[5] *Ibid*

Pemuda', kongres mengadopsi tiga cita-cita: satu tanah air Indonesia, satu bangsa Indonesia, dan satu bahasa, Bahasa Indonesia. Selain itu, lagu kebangsaan Indonesia Raya untuk pertama kalinya diperkenalkan. Dalam perayaan kongres, Yamin menulis kumpulan puisi yang diterbitkan pada 1929 dengan judul Indonesia tumpah darahku (Indonesia, Tanah Lahir saya). Ini mencerminkan keyakinan sadar diri di kalangan intelektual muda bahwa mereka adalah orang Indonesia.

Sumpah Pemuda menandai proses dari *region ethnie* ke arah negara-bangsa Indonesia, didasarkan pada kenyataan bahwa peserta kongres berasal dari daerah di seluruh nusantara, dari barat ke timur nusantara. Padmo Wahjono[6] menulis dalam bukunya Negara Republik Indonesia bahwa negara-bangsa Indonesia telah muncul dan ada di tahap ini, meskipun secara formil belum terbentuk.

Invasi Jepang pada 1942 menggantikan rezim kolonial yang mempengaruhi semua aspek kehidupan negara-bangsa Indonesia. Secara ekonomi, Jepang memutuskan hubungan dengan ekonomi Eropa dan Amerika. Secara kultural, mereka mendorong peran Islam, mengecilkan peran Belanda, mendorong penggunaan bahasa Indonesia, berusaha untuk mengembangkan peran kaum muda, dan mempromosikan gerakan Asia Timur Raya. Secara politis, Jepang menghancurkan kekuasaan kolonial dan memberikan peluang kepada kaum nasionalis dalam pemerintahan, militer, dan politik.[7]

Kekalahan Jepang pada 1945 diikuti oleh upaya kembalinya rezim kolonial. Saat itu, Indonesia dipimpin Soekarno dan Hatta, dan pada 17 Agustus 1945 memproklamasikan Republik. Proklamasi kemerdekaan mempunyai arti penting dalam fase terjadinya negara-bangsa Indonesia.[8] Pertama, proklamasi kemerdekaan Indonesia merupakan dokumen terjadinya negara di dalam lingkungan masyarakat negara lainnya (*secundaire staatswording*). Kedua, proklamasi membentuk bangsa yang sadar bernegara (*natie*) dari bangsa Indonesia sebagai suatu kelompok manusia yang berkebudayaan sama. Ketiga, dengan proklamasi kemerdekaan, terjawablah saat formilnya bangsa Indonesia menjadi negara bangsa untuk dapat merealisasi lebih lanjut tujuan-tujuan falsafah hidupnya.

[6] Padmo Wahjono, *Negara Republik Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, 1986.

[7] Hiromi Goto, *Half world*, United States: Penguin Group, 2010.

[8] Padmo Wahjono, *Op. Cit.*, hlm. 4.

Benedict Anderson menulis tentang Nasionalisme sebagai *imagined community.*[9] William J. Duiker telah menawarkan saran bahwa nasionalisme harus dilihat sebagai sebuah proses. Nasionalisme bukanlah fenomena yang muncul tiba-tiba. Ini adalah hasil dari proses, dimana orang-orang menjadi sadar diri mereka sebagai sebuah entitas nasional yang terpisah dalam dunia modern, suatu proses dimana mereka menjadi bersedia untuk mentransfer loyalitas utama mereka dari desa, atau daerah, atau raja, untuk negara-negara. Duiker menunjukkan nasionalisme yang membedakan satu masyarakat dari yang lain. Dia berpendapat bahwa aspirasi umum dari nasionalis adalah kemerdekaan dalam dunia negara-bangsa.[10]

Selain itu, ada dua bentuk berbeda negara-bangsa, yang disebut oleh Smith sebagai teritorial dan etnis. Perspektif teritorial didasarkan pada kewilayahan dan batas-batas geografis. Negara-bangsa dipahami sebagai sebuah entitas teritorial dengan yurisdiksi, meskipun berdaulat juga ketat dibatasi. Perasaan dalam satu ikatan ini secara inklusif dan eksklusif, sangat penting untuk mendefinisikan warga negara. Perspektif teritorial adalah konsep utama dari pembentukan suatu negara bangsa. Sementara itu, perspektif etnis terdiri dari negara-negara yang terbentuk secara bertahap atau terputus-putus atas dasar ikatan etnis yang sudah ada dan ikatan etnis yang kemudian bertransformasi menjadi ikatan secara nasional melalui proses mobilisasi, teritorialisasi, dan politisasi.

Demikianlah, Indonesia dibentuk oleh daerah-daerah di nusantara. Bahkan, ketika negara-bangsa terbentuk, hak lokal tidak lenyap, namun hidup dan secara dinamis memberikan kontribusi terhadap proses pembangunan negara-bangsa. Sentralisasi yang diimplementasikan oleh orde lama dan orde baru mengakhiri keragaman ini. Namun, identitas daerah selamat, dan tuntutan mereka untuk desentralisasi menjadi lebih mendesak dengan munculnya demokratisasi pada akhir abad 20. Untuk menutup pembahasan mengenai pembentukan negara-bangsa ini, sangatlah baik jika kita kembali mengingat apa yang diajarkan oleh Bung Hatta bahwa Indonesia terdiri dari daerah-daerah yang berbeda satu sama lain, namun keluar kita seikat.[11]

---

[9] Benedict Anderson, *Imagined communities: reflections on the origin and spread of nationalism*, London: Verso, 2010, p. 224.

[10] William J. Duiker, *World History seventh edition*, USA: Cenveo Publisher sevice, 2007.

[11] Rudy (a), *Decentralization in Indonesia: Reinventing Local Right*, Depok: Paper presented in International Conference on Legal Pluralism, 2006.

1.2 Jaminan Desentralisasi dalam UUD 1945

Jaminan desentralisasi dan hak mengenai otonomi daerah mempunyai akar sejarah di Perancis dan Jerman sejak abad 18. Revolusi Perancis secara efektif mengakhiri otonomi daerah di kota-kota pada abad pertengahan dan revolusi ini menghasilkan sebuah negara modern didasarkan pada konsep kedaulatan nasional. Majelis Nasional setelah Revolusi mematikan otonomi daerah dan mengalihkan sebagian tugas administrasi dalam negeri ke sistem baru yang terbentuk ke dalam struktur administrasi lokal, yaitu prefektur (*departemen*), kabupaten (*arondisemen*), dan kota (*komune*). Dalam konvensi konstitusi, Thouret mengusulkan 'hak lokal' (*pouvour municipal*) yang muncul dalam Keputusan 14 Desember 1789. Mengenai hal ini, terdapat pendapat bahwa selama terdapat fungsi dekonsentrasi dalam negara modern, hak-hak lokal tidak akan bisa eksis dalam bentuk yang sebenarnya. Pada akhirnya, Konvensi Konstitusi Tahun 1789 secara efektif membubarkan bentuk kuno otonomi kota dan memberi jaminan konstitusional bagi sistem administrasi lokal baru.[12]

Hak-hak lokal dan konsep otonomi daerah sebagai institusi yang dijamin konstitusi kemudian juga tertuang dalam Konstitusi Belgia yang diberlakukan pada Februari 1831. Tak lama kemudian, hak lokal dan otonomi itu dimasukkan ke dalam draft Konstitusi Frankfurt 1849 sebagai konsep yang berlawanan dengan monarki konstitusional Jerman.[13]

Ide hak-hak lokal yang berpengaruh luas di Jerman bisa ditelusuri dalam *Stein City Code* yang merupakan bagian dari Hukum Prusia 1809. Otto von Gierke berpendapat, tatanan tradisional telah dihancurkan oleh Revolusi Perancis, masyarakat dan tanah-tanah terpecah, serta kota menjadi bagian geografis negara semata. Kedaulatan Rakyat ditegakkan dan otonomi luar serta otonomi luas diadopsi, tetapi sebagai akibatnya, semangat "*Gemeinwesen*" hilang. Meskipun ide asli hukum alam tidak memasukkan entitas tengah antara negara dan individu, Jerman mempunyai kecenderungan untuk membangun masyarakat dari bawah ke atas sesuai dengan ide-ide hukum alam.[14]

---

[12] Yoshiaki Yoshida, *The Guarantee of Local Autonomy: Traditional and Modern Constitutionalism Viewpoints, In Yoichi Higuchi (ed.), Five Decades of Constitutionalism in Japanese Society,* Tokyo: Tokyo University Press, 2001.

[13] *Ibid.*

[14] *Ibid.*

Sebagaimana dapat disimpulkan dari pernyataan von Gierke, *Stein City Code* mengambil jalan berbeda dengan metode Revolusi Perancis dan berusaha untuk melakukan modernisasi pada jalan yang berbeda, dengan cara yang sama dengan yang dilakukan oleh bangsa Inggris. Ketika Perancis berusaha untuk meningkatkan taraf hidup warganya melalui perumusan konstitusi baru dengan pendekatan *top-down* tanpa melibatkan kota atau prefektur, *Stein City Code* berusaha untuk membangun tata kehidupan nasional yang baru dengan meletakkan sebuah fondasi dengan pendekatan *bottom-up.*[15]

Von Gierke bersikeras bahwa entitas lokal benar-benar terpisah dari negara dan merupakan kreasi alami yang independen. Entitas lokal dalam hal ini adalah ciptaan alam (*naturicher gebilde*), dan seperti halnya subjek hukum manusia, entitas lokal yang dibangun berdasarkan hukum alam mempunyai hak dasar. Oleh karena itu, tidaklah rasional mendasarkan eksistensinya pada pemberian kekuasaan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Von Gierke lebih lanjut menegaskan bahwa kota adalah entitas yang memiliki hak-hak universal tersendiri, khususnya hak untuk menentukan anggaran publik dan menerapkan pajak otonom.[16]

Desentralisasi sebagai hak tidak dapat dipisahkan dari perumusan Konstitusi Amerika pada 1787, dimana isu hak-hak negara bagian muncul ke permukaan selama perumusan konstitusi. Meskipun hampir semua sepakat bahwa pemerintah nasional perlu diperkuat, banyak yang percaya bahwa pemerintah pusat baru yang diciptakan di Philadelphia akan mengancam kebebasan mereka. Mereka percaya bahwa pemerintah lokal dalam bentuk negara bagian akan sangat responsif terhadap kebutuhan mereka, dan oleh karena itu menginginkan pembatasan sebanyak mungkin pada kekuatan pemerintah nasional atas negara negara bagian.[17]

Thomas Jefferson dan James Madison mempunyai pandangan demokratis tersendiri mengenai hak negara bagian yang didasarkan pada ide *local control*. Pandangan tersebut melihat bahwa masing-masing negara bagian mempunyai derajat yang sama dengan pemerintah federal dengan kekuatan yang sama dan dengan otoritas untuk bertindak dan memutuskan dalam "wilayah" negara

---

[15] *Ibid.*

[16] *Ibid.*

[17] Gerster, Tomas Fleiner. *Federalism, Decentralization, and Rights, In Louis Henkin and Albert J. Rosenthal (ed) Constitutionalism and Rights, the Influence of United States Constitution Abroad*, New York: Columbia University Press, 1990.

mereka. Yaitu, kewenangan-kewenangan yang tidak secara tersurat diberikan kepada pemerintah federal oleh konstitusi.[18]

Di Indonesia, pada masa awal berdirinya negara Indonesia, otonomi daerah merupakan salah satu unsur fundamental dalam pembentukan Negara Republik Indonesia. M. Yamin dalam Rapat Besar BPUPKI tanggal 29 Mei 1945 menyatakan bahwa:

> Antara bagian atas dan bagian bawah dibentuk bagian tengah sebagai pemerintah daerah untuk menjalankan pemerintah urusan dalam, pangreh Praja…..... Negara Rakyat Indonesia menjalankan pembagian pekerjaan negara atas jalan desentralisasi atau dekonsentrasi yang tidak mengenal federalism atau perpecahan negara.[19]

M. Yamin[20] dalam hubungannya dengan jaminan desentralisasi dalam konstitusi negara Indonesia lebih lanjut menyatakan:

> Susunan negara yang demokratis membutuhkan pemecahan kekuasaan pemerintahan pada bagian pusat sendiri dan pula membutuhkan pembagian kekuasaan itu antara pusat dan daerah. Asas demokrasi dan desentralisasi tenaga pemerintahan ini berlawanan dengan asas hendak mengumpulkan segala-galanya pada pusat pemerintahan.

Sementara itu, Soepomo[21] di hadapan BPUPKI pada 31 Mei mengatakan:

> "Maka dalam negara Indonesia yang berdasar pengertian negara integralistik itu, segala golongan rakyat, segala daerah yang mempunyai keistimewaan sendiri, akan mempunyai tempat dan kedudukan sendiri sebagai bagian organik dari negara seluruhnya. Soal pemerintahan apakah yang akan diurus oleh Pemerintah Pusat dan soal apakah yang akan diserahkan kepada Pemerintah Daerah, baik daerah besar maupun daerah kecil, itu semuanya tergantung dari pada *"doellmatigheid"* berhubungan dengan waktunya, tempat dan juga soalnya."

Sejalan dengan hal tersebut, Soepomo mengatakan bahwa otonomi daerah sebagai prinsip berarti menghormati kehidupan regional menurut riwayat, adat, dan sifat-sifat tersendiri dalam kerangka negara kesatuan. Tiap daerah mempunyai historis dan sifat khusus yang berlainan dari riwayat dan sifat daerah lain. Oleh karena itu, pemerintah harus menjauhkan segala urusan yang bermaksud akan menguniformisir seluruh daerah menurut satu

---

[18] *Ibid.*

[19] Safroedin Bahar, dkk (penyunting), *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 22 Mei-22 Agustus 1945*, Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1995.

[20] Muhammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982.

[21] Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: Prapanca, 1959.

model.[22]

M. Hatta juga meyakinkan bahwa desentralisasi merupakan hal fundamental dalam negara yang akan dibentuk dengan menyatakan:

> Menurut dasar kedaulatan rakyat tersebut, hak rakyat untuk menentukan nasibnya tidak hanya pada pemerintahan negeri, melainkan juga pada tiap tempat, di kota, di desa, dan di daerah..... dengan keadaan yang demikian, maka tiap-tiap bagian atau golongan rakyat mendapat autonomi (menjalankan peraturan-peraturan sendiri) dan *Zelfbestuur* (menjalankan peraturan-peraturan yang dibuat oleh Dewan yang lebih tinggi)..... Keadaan yang seperti itu penting sekali, karena keperluan tiap-tiap tempat dalam satu negeri tidak sama melainkan berlain-lain.[23]

"Ruh" desentralisasi, secara sederhana, namun terkesan lugas menampakkan eksistensinya dan dihadirkan dalam pernyataan yang santun, namun berbasis pemikiran cerdas dari para founding fathers yang kemudian tertuang dalam Pasal 18 UUD 1945 sebelum Amandemen:[24]

> "...Pembagian Daerah Indonesia atas Daerah besar dan ketjil dengan bentuk susunan pemerintahannja ditetapkan dengan Undang-undang dengan memandang dan mengingati dasar permusjawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam Daerah-daerah jang bersifat Istimewa."

The founding father yang menyusun konstitusi sangat sadar dengan hak desentralisasi sebagai hak yang sangat spesial bagi daerah-daerah di khatulistiwa. Hak desentralisasi sebagai hak konstitusional telah menjadi konsensus nasional sebagai hak yang fundamental. Hal ini dipertegas oleh Benyamin Hoessein[25] yang menyatakan bahwa, "eksistensi desentralisasi di Indonesia telah menjadi konsensus nasional; di setiap konstitusi Indonesia selalu ada ketentuan mengenai desentralisasi sebagai hak fundamental."

Ketentuan dalam UUD 1945 ini merupakan suatu kontrak sosial dalam pembentukan negara-bangsa Indonesia. Dalam pandangan Rosseau, kontrak sosial adalah suatu bentuk kerelaan masyarakat untuk hidup dalam suatu negara. Aturan moral dan politik bergantung pada kontrak atau kesepakatan

---

[22] H. Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme Sebagai Alternatif*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2000.

[23] Mahfud MD, *Otonomi Daerah sebagai Keharusan Agenda Reformasi menuju Tatanan Indonesia Baru*, Jurnal Administrasi Negara Vol I Nomor 1 September 2000.

[24] Yhannu Setiawan dkk, *Menata Ulang Hubungan Kekuasaan Pusat dan Daerah di Indonesia*, Laporan Penelitian Unila bekerjasama dengan DPD RI, 2009.

[25] Bhenyamin Hoessein, *Berbagai Faktor yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah di Indonesia: Suatu Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah Dari Segi Ilmu Administrasi Negara*, Disertasi Doktor Universitas Indonesia, 1993.

antar individu dalam pola kehidupan yang lebih luas. Bagi Socrates, kontrak sosial lahir dari hukum yang menggambarkan aspirasi masyarakat, bukan pihak penguasa. Pada akhirnya, kontrak sosial mengandung makna otoritas tiap-tiap individu untuk mengeluarkan aspirasinya yang menjadi hukum tertinggi dalam kehidupan, serta mengatur relasi antara warga negara, dan warga negara dengan negara.

Di sisi lain Carl Schmitt sebagaimana dikutip oleh Narita berpendapat dalam hal ini bahwa, "*the local autonomy provision of the constitution have normative meaning and bind the legislative government; they have the function of providing the minimum guarantee against infringement by law in local autonomy*." Dengan ini Schmitt mempertegas ketentuan mengenai hak otonomi daerah dalam konstitusi mempunyai arti yang normatif dan mengikat negara untuk tidak melanggarnya.[26]

Schmitt lebih lanjut menyatakan: "*…discarding the right of municipalities to administer the indigenous properties under the supervision of the state would, in our opinion, infringe on the very substance of local government; and…would destroy the concepts of our nation's traditional municipalities as well as their autonomous government.*"[27]

Schmitt kemudian menyimpulkan, "*as an effect of this guarantee into Basic Law, not only has the complete abolition of local self government as a legal institution become impermissible, but the legislative government has been obliged not to infringe on the essential substance ('Wesensgehalt') or the core ('Kern') of self government or encroach on the right of self government*.[28]

Berkaitan dengan jaminan konstitusionalisme terhadap desentralisasi, I Gede Pantja Astawa,[29] berpendapat, bahwa sentralisasi bukan sekadar pemencaran kekuasaan, namun lebih esensial lagi mengandung pembagian kekuasaan untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintah negara antara pemerintah pusat dan daerah. Pendapat ini mengisyaratkan bahwa desentralisasi kemudian menjadi materi muatan yang bersifat fundamental bagi kehidupan berbangsa dan bernegara.

---

[26] Yoshiaki, Narita, *Chiho Jichi no Hosho, In Nihonkoku Kenpo Taikei*, No. 5 of Miyazawa Toshiyoshi Kanreki Kinen 207, 1964.

[27] *Ibid.*

[28] *Ibid.*

[29] I Gede Pantja Astawa, *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, Bandung: Alumni, 2008.

Secara politis dalam Sidang Tahunan Agustus 2000, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) telah menggaris bawahi pentingnya program desentralisasi, sebagaimana tertuang dalam TAP MPR Nomor IV Tahun 2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah. Tap MPR dimaksud secara tegas menyatakan pentingnya untuk meletakkan desentralisasi dalam konteks penciptaan masyarakat yang lebih demokratis, lebih adil, dan merata. Dinyatakan pula dalam TAP MPR tersebut bahwa kebijakan Otonomi Daerah diarahkan kepada pencapaian sasaran-sasaran; Peningkatan pelayanan umum dan pengembangan kreatifitas masyarakat serta aparatur pemerintah di Daerah; Kesetaraan hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah dan antar-Pemerintah Daerah dalam kewenangan dan keuangan; Untuk menjamin rasa kebangsaan, demokrasi, dan kesejahteraan masyarakat di Daerah; serta Menciptakan ruang yang lebih luas bagi kemandirian Daerah. Sidang Tahunan MPR pada Agustus 2000 telah menyediakan dasar konstitusional yang kokoh bagi suatu pemahaman yang lebih luas tentang otonomi daerah.

1.3 Negara Kesatuan Versus Negara Federasi

Sejarah kenegaraan mencatat adanya dua bentuk negara yang dianut berbagai negara di dunia, yaitu negara kesatuan dan negara federasi. Negara kesatuan adalah sistem kenegaraan yang menetapkan seluruh wilayah negara, tanpa kecuali merupakan kesatuan wilayah administrasi dan hukum. Dalam pengertian ini terdapat maksud untuk menekankan pada besar dan kuatnya pemerintahan pusat atas pemerintahan daerah. Dengan demikian, negara kesatuan secara teori akan memunculkan pola pemerintahan yang sangat sentralistik dengan seluruh kekuasaan negara ada pada pemerintah pusat. Hal ini sesuai dengan pendapat C.F Strong yang menyatakan bahwa negara kesatuan adalah bentuk negara dimana asas yang mendasarinya adalah unitarisme dan wewenang legislatif tertinggi dipusatkan pada badan legislatif pusat.

Untuk membedakan kedua bentuk negara tersebut secara khusus dapat dilihat dari kekuasaan legislatif atau dari konsep kedaulatan maupun dari teori pemerintah.[30] Jika menggunakan tolak ukur kekuasaan legislatif, maka dalam negara federal kekuasaan legislatif terbagi antara badan legislatif federal dan

[30]Abdul Rosyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, 2006, hlm. 105.

badan-badan legislatif dari negara-negara bagian. Sedangkan di dalam negara kesatuan, kekuasaan legislatif yang tertinggi berada secara terpusat dalam satu badan legislatif,[31] apabila tolak ukurnya menggunakan konsep kedaulatan. Dalam negara federal, kedaulatan terbagi atas dua aspek, yaitu kedaulatan intern dan kedaulatan ekstern. Kedaulatan intern tersebut terbagi antara negara-negara bagian dan kedaulatan ekstern tetap berada pada pemerintah pusat federal (*the central of federal power*). Sedangkan dalam negara kesatuan, kedaulatan intern dan ekstern berada pada pemerintah pusat.[32]

Jika menggunakan tolak ukur teori pemerintahan, dalam negara federal terbentuk melalui dua tahap. Tahap pertama, pengakuan atas keberadaan negara-negara dan/atau wilayah-wilayah independen. Tahap kedua, adanya kesepakatan antar mereka untuk membentuk negara federal. Sedangkan dalam negara kesatuan adalah adanya klaim dari para pendiri negara atas seluruh wilayahnya sebagai bagian dari satu negara saat mereka mendeklarasikan kemerdekaannya.[33]

Dalam sistem federalistik, peran negara bagian sangat besar karena dari negara bagian inilah sumber kekuasaan negara berasal. Kekuasaan menjalankan pemerintahan berada di tangan negara bagian. Pemerintah federal menerima pelimpahan kekuasaan dan kewenangan dari negara bagian. Hal ini dikarenakan pada awalnya negara bagian adalah suatu bentuk negara yang berdaulat.

Pasal 1 ayat (1) UUDNRI 1945 menetapkan bahwa: "Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik". Pada penjelasannya menetapkan bentuk negara kesatuan dan republik mengandung pokok pemikiran kedaulatan rakyat yang merupakan tindaklanjut dari makna yang terkandung dalam Sila ketiga Pancasila, yaitu Persatuan Indonesia. Artinya, bentuk Negara Kesatuan Indonesia telah dinyatakan secara bulat dan konsitusional dan dasar negara yang diharapkan dapat menyatukan seluruh wilayah nusantara yang luas dan terbagi kepulauan-kepulauan dan suku bangsa.

Prinsip NKRI tertuang dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 yang bermakna negara tunggal (satu negara) yang monosentris (berpusat satu) hanya satu negara, satu pemerintahan, satu kepala negara, satu badan legislatif

[31] *Ibid.,* hlm. 106.

[32] *Ibid.*

[33] *Ibid.,* hlm. 106-107

yang berlaku bagi seluruh daerah di wilayah negara bersangkutan, dalam melakukan aktifitas keluar maupun kedalam diurus oleh satu pemerintahan yang merupakan langkah kesatuan, baik pemerintah pusat maupun daerah.[34]

Karena luasnya wilayah Republik Indonesia, dan terbagi dalam bentuk kepulauan serta daerah-daerah dalam menjalankan pemerintahan, maka prinsip NKRI tidak dapat dipisahkan dengan prinsip desentralisasi atau otonomi daerah yang didasarkan pada Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 yang menegaskan bahwa: "Pembagian Daerah Indonesia atas dasar besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan menghayati dasar pemusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal usul dalam daerah yang bersifat istimewa".

Penerapan sistem otonomi dalam NKRI dibatasi oleh kekuasaan pemerintah negara kesatuan. Negara kesatuan (*eenheidstaat)* tidak dapat meniadakan otonomi daerah, makna otonomi yang seluas-luasnya menjadikan pemerintah pusat hanya akan mengatur hal-hal dan masalah-masalah yang harus diatur pemerintah pusat itu sendiri dan segala sesuatu yang tidak termasuk dalam urusan itu, pada pokoknya harus diatur oleh pemerintah daerah, melalui penyerahan urusan dan kewenangan kepada daerah. Dengan demkian, jaminan desentralisasi dan prinsip negara kesatuan sebenarnya tidak bisa dikatakan sebagai dua kutub yang berlawanan, namun sebenarnya bergandengan tangan satu sama lain.

[34] Sudjiono, B. dan Rudianto, D., *Manajemen Pemerintahan Federal Perspektif Indonesia Masa Depan*, Jakarta: Citra Indah Pratama, 2003, hlm.1.

2 Konsep Umum Desentralisasi

"One of the most critical perquisites to translate decentralization from theory to practice is a clear understanding of the concept. To be able to better envision what decentralization means, how best it can be planned and implemented, what its intricacies are, and how its challenges can be overcome, development practitioners should be equipped with appropriate tools which could provide an analytical knowledge of decentralization from a conceptual viewpoint accompanied by real and field-tested examples of the concept in practice" (UNDP: 1999)

2.1 Definisi Desentralisasi

Perkembangan ketatanegaraan dan kejatuhan negara-negara dengan bentuk negara kesatuan pola sentralistik menyebabkan perubahan paradigma dalam pola pemerintahan dengan mengedepankan kebijakan desentralisasi pemerintahan. Hal ini dapat dilihat dari pengalaman Indonesia yang sampai akhir millenium menerapkan bentuk negara kesatuan dengan pola yang sangat sentralistik.

Edie Toet Hendratno[35] mengutip Dorodjatun Kuntjara-Jakti, menjelaskan, kebijakan pemerintahan orde baru selalu berayun antara dua kutub, yaitu kutub desentralisasi dan kutub sentralisasi. Paling tidak ada dua alasan mengapa Orde Baru melakukan kebijakan sentralisasi, yaitu:

1. Secara politis hal tersebut sangat terkait dengan upaya menciptakan stabilitas politik dan ketahanan nasional yang kuat.
2. Secara ekonomi sentralisasi kekuasaan ini sangat terkait dengan kebijakan ekonomi model neo-keynesian yang digunakan dalam pembangunan ekonomi Indonesia.

Paling tidak, kebijakan perekonomian yang tersentralisasi menjadi *magic* dalam kemajuan perekonomian di asia yang dikenal dengan Asian Miracles melalui contoh-contoh keberhasilan Jepang dan Korea yang sangat kompetitif dalam perekonomian dunia. Indonesia pun saat itu dianggap sebagai kandidat

[35] Edie Toet Hendratno, *Negara Kesatuan, Desentralisasi, dan Federalisme*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2009, hlm. 2.

macan ekonomi asia sebelum akhirnya sistem sentralisasi *collapse* diguncang krisis ekonomi Asia.[36]

Kejatuhan *Asian Miracles*[37] yang dimulai dari krisis ekonomi di Thailand menimbulkan efek domino di kawasan asia dan menghantam sampai Indonesia, menyebabkan situasi bangsa bergolak dan menjadi alasan gagalnya sentralisasi serta memunculkan tuntutan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia. Diawali dengan proses amandemen UUD 1945 termasuk dalam ketentuan mengenai pemerintahan daerah, pemerintah merespon kepada permintaan akan desentralisasi yang semakin keras ketika DPR dengan cepat menyetujui dua undang-undang pada April 1999 dengan menetapkan tanggal 1 Januari 2001 sebagai waktu dimulainya pelaksanaan desentralisasi yang drastis, yang bisa dikatakan sebagai *big bang*.[38]

Beberapa negara melakukan kebijakan desentralisasi karena mempercayai bahwa kebijakan desentralisasi dapat merangsang pertumbuhan ekonomi atau mengentaskan kemiskinan. Ada pula yang didasarkan pada kebutuhan untuk mengurangi beban administrasi terpusat yang sangat berat dan memberikannya ke tingkatan pemerintahan yang lebih rendah. Saat yang bersamaan, donor internasional, seperti Bank Dunia dan IMF, mensyaratkan kebijakan desentralisasi sebagai bagian dari kondisionalitas pinjaman dan bantuan. Meskipun belum terbukti secara empirik, kebijakan desentralisasi secara umum dianggap sebagai 'obat' bagi semua macam masalah yang dihadapi suatu negara. Namun demikian, yang harus ditekankan adalah bahwa kebijakan desentralisasi bukanlah alternatif bagi sentralisasi, keduanya sama-sama dibutuhkan dalam suatu kerangka kenegaraan.[39]

Desentralisasi secara umum mencakup hal-hal berikut, yaitu distribusi kewenangan dari pusat ke daerah dan devolusi kewenangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Distribusi kewenangan mencakup dekonsentrasi dan delegasi kewenangan. Dekonsentrasi adalah pemberian kewenangan ke organ pemerintah pusat di daerah, sedangkan delegasi kewenangan adalah

---

[36] Rudy (b), *Investment Laws and Policies in Indonesia Decentralization*, Thesis Kobe University, 2007.

[37] Asian miracles merupakan istilah yang sangat terkenal mengenai kesuksesan negara kesatuan sentralistik di asia dimana negara-negara ini dengan sistem kekuasaan terpusat dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi yang sangat tinggi. Namun demikian, krisis ekonomi di asia menyebabkan runtuhnya tesis mengenai Asian Miracles yang menyisakan negara Jepang sebagai negara yang masih menjadi kekuatan ekonomi di asia.

[38] Rudy (b), *Op. Cit.*

[39] *Ibid*.

delegasi kewenangan dari pemerintah pusat ke organ lokal. Sebaliknya, devolusi kewenangan berarti perpindahan kewenangan dari pemerintah pusat ke daerah yang disertai dengan realokasi sumber penerimaan dan pembiayaan.[40]

Dalam *Encyclopedia of the Social Sciences* disebutkan bahwa *"the of decentralization denotes the transference of authority, legislative, judicial or administrative, from higher level of government to a lower"*. Artinya, desentralisasi adalah penyerahan wewenang dari tingkat pemerintah yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah, baik yang menyangkut bidang legislatif, judikatif, atau administratif.

Desentralisasi juga diartikan sebagai suatu sistem dalam bidang pemerintahan yang merupakan kebalikan dari sentralisasi. Dalam sistem sentralisasi, kewenangan pemerintah, baik di pusat maupun di daerah, dipusatkan dalam tangan pemerintah pusat. Pejabat-pejabat di daerah hanya melaksanakan kehendak pemerintah pusat. Dalam sistem desentralisasi, sebagian kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan kepada pihak lain untuk dilaksanakan. Pelimpahan kewenangan pemerintah kepada pihak lain untuk dilaksanakan disebut desentralisasi.[41]

Menurut Smith[42] bahwa *"Decentralization mean both reversing the concentration of administration at a single centre and confering powers of local government. In the study of politics decentralizations referes to the territorial distribution of power.* Jadi, berarti desentralisasi adalah lawannya dari pemusatan kekuasaan di satu tangan dan menyerahkan kekuasaan itu kepada daerah-daerah *(local government)*, dan di dalam studi politik bahwa desentralisasi merujuk kepada pembagian kekuasaan secara teritorial.

Menurut Rondinelli,[43] desentralisasi dalam arti luas mencakup setiap penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat, baik kepada pemerintah daerah maupun kepada pejabat pemerintah pusat yang ditugaskan di daerah. Dalam hal kewenangan tersebut diserahkan kepada pemerintah daerah, konsep tersebut dikenal dengan devolusi. Adapun sebuah kewenangan dilimpahkan

---

[40] *Ibid*.

[41] S.H. Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002.

[42] Smith, B.C., *Decentralization, The Territorial Dimension Of The State,* London: George Allen & Unwin Ltd, 1985. p. 141.

[43] Dennis A Rondineli, *Government Decentralization in Comparative Perspective. Theory and Pratice in developing Country,* International Review of Administrative Science , 1981.

kepada pejabat-pejabat pusat yang ditugaskan di daerah, hal tersebut dikenal dengan konsep dekonsentrasi.

Lebih jauh lagi, secara tegas Rondinelli[44] menyatakan bahwa desentralisasi merupakan "*the transfer or delegation of legal and authority to plan, make decisions and manage public fungtions from the central governmental its agencies to field organizations of those agencies, subordinate units of government, semi authonomous public coparation, area wide or regional development authorities; fucntional authorities, authonomous local government, or non-governemental organizations.*" Dengan demikian, desentralisasi menurut pengertian ini merupakan pemindahan wewenang perencanaan, pembuatan keputusan, dan administrasi dari pemerintah pusat kepada organisasi-organisasi lapangannya, unit-unit pemerintah daerah, organisasi-organisasi setengah swatantra-otorita, pemerintah daerah, dan non pemerintah daerah.

Sementara secara substansi, Andrew Parker,[45] mencatat tiga fokus desentralisasi, yakni pembentukan/perluasan lembaga-lembaga demokrasi, distribusi sumber daya finansial, serta keterlibatan para aktor/lembaga di luar pemerintah terkait urusan pelayanan publik dari sisi legalnya. Secara khusus Mawhood,[46] mendefinisikan desentralisasi sebagai segala tindakan formal pemerintah pusat untuk memberikan kekuasaan politik administrasi kepada para pihak dan institusi di daerah. Konsep konvensional desentralisasi dari perspektif administrasi publik barat mengarah pada hubungan antar susunan pemerintahan atau desentralisasi politik, yaitu pemberian kekuasaan dan tanggung jawab pada pemerintahan daerah sebagai pelaksana dari otonomi lokal yang dipilih secara demokratis.

2.2 Alasan dan Tujuan Desentralisasi

2.2.1 Alasan Desentralisasi

Belakangan ini, kebanyakan negara-negara di dunia, baik negara berkembang maupun negara maju, berusaha menerapkan kebijakan desentralisasi. Menurut Manor,[47] kebijakan desentraliasi berasal dari kebutuhan

---

[44] *Ibid*.

[45] Andrew Parker, *Decentralization: The Way Forward for Rural Development*, Washington DC: World Bank, Policy Paper No.1475, 1995.

[46] Philip Mawhood*, Local Government in the third world: the experience of tropical afrika, Chicester*, UK, 1983.

[47] J Manor, *Political Economic of Democratic Decentralisation*, Washington DC: World Bank, 1999.

untuk memperkuat pemerintah daerah dalam rangka menjembatani jurang pemisah antara negara dan masyarakat lokal. Negara yang mempunyai populasi yang besar dan wilayah yang luas cenderung lebih terdesentralisasi karena sangat sulit dan mahal untuk memerintah secara efektif ketika populasi dan wilayah begitu luas. Negara yang mempunyai wilayah luas biasanya mempunyai variasi yang besar dalam hal iklim, geografi, dan basis ekonomi, sehingga penyediaan pelayananan pemerintah yang seragam dan sentralistik akan berakibat pada inefisiensi.

Untuk alasan ini, banyak negara yang mempunyai wilayah yang luas telah mengadopsi kebijakan desentralisasi pemerintahan dan keuangan seperti Kanada, Australia, Jerman, Brazil, dan Argentina. Negara yang mempunyai populasi luas dan menyebar cenderung untuk menerapkan kebijakan desentralisasi. Jika populasi sangat beragam atau basis ekonomi sangat beragam, sehingga terdapat perbedaan yang nyata akan kebutuhan pelayanan pemerintah, maka dalam hal ini terdapat suatu alasan yang sangat kuat untuk merapkan kebijakan desentralisasi pemerintahan. Keragaman ini juga ditandai dengan variasi dalam etnis, agama dan kepercayaan, latar belakang budaya, dan perbedaan ekonomi lokal. Negara yang mempunyai karakteristik keragaman menerapkan kebijakan desentralisasi didasarkan pada dua alasan utama. Pertama, untuk mengakomodasi perbedaaan kebutuhan pelayanan publik atau pemerintahan. Kedua, untuk mempertahankan bahaya potensial dari disintegrasi negara.[48]

Desentralisasi di berbagai belahan dunia pada umumnya didasarkan pada asumsi bahwa kualitas administrasi publik dan pemberian pelayanan publik akan meningkat melalui perubahan pembuatan kebijakan dan akuntabilitas yang dekat terhadap suatu komunitas. Desentralisasi mencakup pendistribusian kekuasaan dari pusat ke komunitas lokal yang diasumsikan mempunyai pengaruh terhadap substansi dan kualitas dari administrasi publik dan pelayanan sosial. Para pendukung desentralisasi begitu mempercayai bahwa memberikan kekuasaan dan otoritas kepada stakeholders akan menghasilkan pemerintahan yang responsif terhadap komunitas lokal dan dapat menggali pengetahuan, kreativitas, serta inisiatif tiap-tiap elemen komunitas lokal.[49]

---

[48] *Ibid*.

[49] Rudy (c), *Desentralisasi Indonesia Memupuk Demokrasi dan Penciptaan Tata Pemerintahan Lokal*, Jurnal Ilmu Hukum Fiat Justitia, Volume 1 Nomor 1 Tahun 2007.

Latar belakang dan asal muasal reformasi desentralisasi di Indonesia adalah tidak berfungsi dan gagalnya sistem pembuatan keputusan yang sentralistis, dimana pemerintah pusat tidak dapat menyediakan solusi-solusi bagi tiap-tiap komunitas di tiap-tiap lokalitas yang beragam. Selain itu, juga berawal dari kesadaran akan kebutuhan manajemen bahwa mengelola negara secara sentralistik dengan seribu satu macam permasalahan pemerintahan jelas tidak efektif dan melelahkan. Dengan demikian, mendekatkan pemerintahan menjadi suatu kebutuhan akan kondisi yang ada.[50]

Selain itu, tidak efisiennya konsumsi sumberdaya lokal. Sistem alokasi yang tersentralisasi telah gagal dalam memberikan hasil yang efisien dan efektif terkait pengeluaran pemerintah pusat dan daerah. Contohnya, sistem alokasi penerimaan pajak. Pajak yang ditarik secara terpusat oleh pemerintah pusat dan sistem konsumsi sumberdaya lokal merupakan sistem yang sangat menguntungkan bagi pemerintah pusat untuk mengontrol pengeluaran lokal dan pembuatan kebijakan di daerah.[51]

Tidak mengherankan apabila pada masa orde baru, salah satu mekanisme sentralisasi kekuasaan pemerintah pusat berpusat pada pengontrolan alokasi dana untuk pembangunan daerah. Namun demikian, sistem tersebut dapat merusak hubungan antara penerimaan dan pengeluaraan di daerah dan masyarakat lokal tidak dapat mengawasi dan mengontrol keuangan pemerintah daerahnya masing-masing. Ketika masyarakat lokal cenderung untuk meminta banyak dari pemerintah daerah sehubungan dengan pelayanan publik dan lain sebagainya tanpa kesadaran biaya yang akan dikeluarkan oleh pemerintah daerah, tingkat kepuasan masyarakat akan aktivitas pemerintah daerah akan semakin berkurang seiring ketidakmampuan pemerintah daerah membiayai pelayanan publik yang diinginkan masyarakat lokal. Hasilnya adalah kegagalan dalam alokasi sumberdaya lokal bagi masyarakat lokal itu sendiri.[52]

Pendapat di atas sejalan pula dengan A. Sonny Keraf, [53] bahwa secara konseptual ada beberapa alasan otonomi daerah memberikan dampak positif bagi kesejahteraan daerah. Pertama, otonomi daerah mendekatkan pengambilan kebijakan dan keputusan publik dengan rakyat di daerah, akan lebih sesuai dengan kondisi daerah. Kedua, melalui otonomi daerah ada

[50] *Ibid*.

[51] *Ibid*

[52] *Ibid*.

[53] A. Sonny Keraf, *Etika lingkungan*, Universitas Michigan, Penerbit Buku Kompas, 2002.

kontrol lebih langsung dan lebih cepat, bahkan lebih murah dari masyarakat dan berbagai kelompok kepentingan di daerah terhadap kebijakan pro rakyat. Ketiga, kepentingan masyarakat lokal yang akan lebih diperhatikan dan diakomodasi. Keempat, nasib daerah ditentukan oleh daerah itu sendiri, sehingga pemerintah daerah dan masyarakat setempat akan sangat serius dalam membangun daerahnya sendiri.

Maryanov,[54] melihat beberapa alasan mengapa Indonesia harus memilih desentralisasi adalah adanya landasan konstitusional yang kuat dalam Pasal 18 UUD 1945 untuk melaksanakan desentralisasi. Landasan konstitusional ini juga menjadi suatu momentum dalam penguatan demokrasi di tingkat lokal dengan anggapan bahwa desentralisasi berkaitan erat dengan demokratisasi.

Sesuai dengan dinamika pemerintahan daerah, maka sistem desentraliasi yang diterapkan dari waktu ke waktu juga mengalami perubahan sesuai dengan tuntutan untuk lebih efisien dan efektifnya pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan.

Beberapa hal yang menjadi alasan perlunya kebijakan desentralisasi, oleh G.S. Cheema, Rondinelli,[55] mengemukakan sebagai:

1. Suatu cara untuk mengatasi berbagai kegawatan keterbatasan.
2. Mengatasi prosedur terstruktur ketat suatu perencanaan terpusat.
3. Peningkatan sensitivitas terhadap masalah dan kebutuhan setempat.
4. Penetrasi politik dan administrasi negara
5. Perwakilan lebih baik.
6. Kapasitas dan kemampuan administrasi publik yang lebih baik.
7. Pelayanan lapangan dengan efektifitas lebih tinggi di tingkat lokal.
8. Meningkatkan koordinasi dengan pimpinan setempat.
9. Melembagakan partisipasi masyarakat setempat.
10. Menciptakan cara-cara alternatif pengambilan keputusan.
11. Administrasi publik yang lebih flekibel, inovatif dan kreatif.
12. Keanekaragaman fasilitas pelayanan yang lebih baik.
13. Stabilitas politik yang lebih baik.

[54] Maryanov, Gerald S, *Decentralization in Indonesia as a Political Problem*, Ithaca, New York: Cornell University, 1958.

[55] Cheema, G. Sabbir & Rondinelli, Dennis A., *Decentralization and Development*, California, SAGE-Publications, 1983., p. 52.

Untuk membandingkan dengan dekonsentrasi, Cheema dan Rondinell[56] selanjutnya mengemukakan alasan untuk kebijakan dekonsentrasi *(deconcentration)* adalah sebagai :

1. Penggeseran beban kerja administratif.
2. Administrasi lapangan yang lebih baik.
3. Adanya pembedaan antara administrasi lapangan dan lokal.
4. Integrasi administrasi setempat dengan administrasi pusat.
5. Jurisdiksi setempat beroperasi tanpa ketergantungan.

Sementara itu, The Liang Gi[57] mengemukakan alasan dianutnya desentralsasi adalah sebagai berikut :

1. Dilihat dari sudut politik sebagai permainan kekuasaan, desentraliasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang pada akhirnya dapat menimbulkan tirani.
2. Dalam bidang politik, penyelenggaraan desentralisasi danggap sebagai tindakan pendemokrasian, untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam mempergunakan hak-hak demokrasi.
3. Dari sudut teknik organisatoris pemerintahan, alasan mengadakan pemerintahan daerah (desentralisasi) adalah semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien. Apa yang dianggap lebih utama untuk diurus oleh pemerintah setempat, pengurusannya diserahkan kepada daerah. Hal-hal yang lebih tepat di tangan pusat tetap diurus oleh Pemerintah Pusat.
4. Dari sudut kultural, desentralisasi perlu diadakan supaya perhatian dapat sepenuhnya ditumpahkan pada kekhususan suatu daerah, seperti geografi, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan, atau latar belakang sejarahnya.
5. Dari sudut kepentingan pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena Pemerintah Daerah dapat lebih banyak dan secara langsung membantu pembangunan tersebut.

Di lain pihak, Sarundajang,[58] lebih menekankan pada faktor-faktor keragaman yang menjadi pendorong perlunya desentralisasi dalam konteks

[56] *Ibid*. p. 52-53.

[57] The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jilid III, Edisi II, Yogyakarta: Liberty, 1995. hlm. 60.

[58] S.H. Sarundajang, Op.Cit., hlm. 54.

Pemda di Indonesia, yakni dari aspek geografi, dimana Indonesia terdiri dari 17.505 pulau, 6044 diantaranya dihuni manusia. Luas keseluruhan Indonesia 5.176.800 km^2. Terdiri atas 1.904.640 km^2 daratan dan 3.272.160 km^2 lautan perairan. Adapun jarak terpanjang $\pm$ 5000 km dan lebar $\pm$ 1900 km. Keadaan geografi yang sedemikian ini tentu membawa dampak terhadap komunikasi dan lain-lain. Ditinjau dari kondisi penduduk, jumlah penduduk Indonesia adalah nomor 4 terbesar di dunia. Di bidang kebudayaan, Indonesia sangat heterogen. Setiap daerah memiliki budaya setempat sekaligus sebagai kristalisasi sikap nilai, tradisi yang kemudian terjelma ke dalam bahasa daerah, tingkah laku dan lain-lain. Tingkat dan kegiatan ekonomi yang bereda-beda antara satu dengan yang lainnya. Ada daerah yang mempunyai potensi ekonomi yang tinggi, sedangkan yang lain sangat rendah. Selain yang sangat penting untuk diperhitungkan adalah dari latar belakang sejarah.

2.2.2 Tujuan Desentralisasi

Konsepsi dasar desentralisasi pada dasarnya bertujuan untuk mendorong terciptanya *political equality,*[59] *local responsibility* dan *local responsiveness*, *citizen participation.*[60]

Political equality, mencakup bagaimana desentralisasi mampu menjadi dorongan relasi kerja antar berbagai tingkat lembaga pemerintahan yang mengarah kepada terciptanya *checks and balances*, sekaligus membuka ruang bagi masyarakat, termasuk perempuan dan kelompok marginal lainnya, untuk berpartisipasi dalam berbagai aktivitas politik di tingkat lokal.

Local accountability, menyangkut relasi antara desentralisasi dengan perwujudan transparansi pemerintahan, peningkatan akses informasi bagi warga, serta mekanisme akuntabilitas pemerintah daerah atas kerja-kerja yang sudah dilakukan dalam rangka mewujudkan tata-pemerintahan yang efektif.

---

[59] Hubungan antara desentralisasi dan demokrasi menjadi perhatian para akademisi seperti Jacques Mariel Nzouankeu, "*Decentralization and Democracy in Africa*," International Review of Administrative Sciences 60 (1994): 214-15; dan Celina Souza, "*Redemocratization and Decentralization in Brazil: The Strength of Member States*," Development and Change 27 (July 1996) p 529-55.

[60] pendapat dan teori yang membela desentralisasi berdasarkan alasan demokratisasi dan partisipasi yang luas dari warga masyarakat diberikan oleh Alexis De Tocqueville in *Democracy in America*, New York: Vintage, [1835] 1945, dan John Stuart Mill, sebagaimana dikutip oleh Philip Green (ed.) *Democracy: Key Concepts in Critical Theory*. (New Jersey, Humanities Press: 1993), dan by Robert Dahl, "*The City in the Future of Democracy*," in Politics and Government of Urban Canada edited by L. D. Feldman (London: Methuen, 1981), p. 47-49.

Local responsiveness, mencakup bagaimana desentralisasi memberi tanggapan dan kontribusi terhadap, pemenuhan pelayanan publik (kesehatan, pendidikan, dan sebagainya); adanya akselerasi pembangunan sosial ekonomi untuk pemenuhan hak-hak dasar (termasuk lingkungan hidup yang sehat); pengaturan alokasi sumberdaya pembangunan yang dapat memenuhi perasaan keadilan; serta jaminan keamanan dan perlindungan HAM bagi masyarakat.

Citizen Participation, mencakup bagaimana desentralisasi memberikan ruang bagi keterlibatan masyarakat lokal dalam pembuatan kebijakan daerah. Tujuan ini juga berhubungan dengan pelaksanaan dan konsolidasi demokrasi.

Para akademisi secara umum sepakat bahwa desentralisasi membawa manfaat efisiensi dan ekuitas yang berasal dari adanya proses demokrasi yang mendorong pemerintah daerah untuk melayani kebutuhan dan keinginan konstituen mereka. Oleh karena itu, desentralisasi yang demokratis adalah bentuk yang paling efektif. Logika yang mendasari desentralisasi adalah bahwa lembaga-lembaga lokal yang demokratis dapat lebih baik dalam memahami masyarakat lokal dan lebih mungkin untuk merespon kebutuhan dan aspirasi daerah karena mereka lebih dekat dan lebih mudah bertanggung jawab kepada penduduk lokal.[61] Singkatnya, desentralisasi yang efektif mensyaratkan ada proses lokal yang inklusif di bawah otoritas lokal yang memiliki kewenangan membentuk keputusan secara diskresi terhadap sumber daya yang dibutuhkan untuk pemberdayaan masyarakat lokal. Desentralisasi dalam tahap ini adalah bentuk pelembagaan partisipasi masyarakat. Ini adalah demokrasi lokal.

Mawhood[62] mengemukakan, tujuan utama dari kebijakan desentralisasi seperti di Indonesia adalah sebagai upaya mewujudkan keseimbangan politik *(political equality)*, akuntabilitas pemerintahan lokal *(local accountability)* dan pertanggung jawaban pemerintah lokal *(local responsiveness)*. Ketiga tujuan ini saling berkait satu sama lain. Adapun prasyarat yang harus dipenuhi untuk mencapai tujuan tersebut, dalam konteks Indonesia misalnya, adalah pemerintah daerah harus memiliki teritorial kekuasaan yang jelas *(legal territorial of power)*; memiliki pendapatan daerah (PAD) sendiri *(local own income)*; memiliki badan perwakilan *(local representative body)* yang mampu

[61] Jesse C. Ribbot, *Waiting for Democracy: The Politics of Choice in Natural Resource Decentralization.* Washington D.C. : World Resources Institute, 2004.

[62] Philip Mawhood, *Local Government in the third world: the experience of trpical afrika, Chicester*, UK, 1983.

mengontrol eksekutif daerah; dan adanya kepala daerah yang dipilih sendiri oleh masyarakat daerah melalui suatu pemilihan yang bebas.

Menurut Koirudin,[63] kebijakan desentralisasi yang dilakukan oleh pemerintahan di negara-negara yang bersifat demokratis, sedikitnya memiliki dua pokok manfaat yaitu:

1. Manfaat politis yang ditujukan untuk menyalurkan partisipasi politik masyarakat daerah sekaligus dalam rangka memperkuat stabilitas politik secara nasional.
2. Manfaat administratif dan ekonomis yaitu untuk meyakinkan bahwa pembangunan telah dilaksanakan secara efektif dan efisien di daerah-daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di sana.

Sebagai sebuah konsep penyelenggaraan pemerintahan, desentralisasi menjadi panduan utama akibat ketidakmungkinan sebuah negara yang wilayahnya luas dan penduduknya banyak untuk mengelola manajemen pemerintahan secara sentralistik. Desentralisasi juga diminati karena di dalamnya terkandung semangat demokrasi untuk mendekatkan partisipasi masyarakat dalam sebuah pembangunan.[64] Selain itu, kebijakan desentralisasi dihubungakan dengan tujuan untuk mengakomodasi keragaman dan partisipasi publik.[65]

Pada perkembangan yang lebih jauh, desentralisasi lalu menjadi semangat utama bagi negara-negara yang menyepakati demokasi sebagai landasan gerak utamanya. Di kalangan ilmuwan, berbagai derivasi dari konsep desentralisasi terus bermunculan secara dinamis. Keseiringan-jalan antara desentralisasi dan demokratisasi inilah yang membuat sebuah pemerintahan di masa kini tidak bisa lagi memerintah secara otokratik, totaliter, dan terutama sentralistik. Ada kesadaran baru dikalangan penyelenggara pemerintahan bahwa masyarakat merupakan pilar utama dan penting yang harus dilibatkan dalam berbagai proyek pembangunan bangsanya.

Itulah mengapa Bowman dan Hampton[66] menyatakan bahwa tidak

---

[63] Koirudin, *Sketsa Kebijakan Desentralisasi di Indonesia, Format Masa Depan Otonomi Menuju Kemandirian Daerah*, Malang: Averroes Press, 2005.

[64] *Ibid*.

[65] Harold Wolman, *Theories of Urban Politic*, London: Sage Publications, 1990.

[66] Margaret Bowman and William Hampton eds, *Local Democracies, Melbourne: Longman Chesire*. Beer, Christopher, 1976.

ada satupun pemerintah dari suatu negara dengan wilayah yang sangat luas dapat menentukan kebijakan secara efektif ataupun dapat melaksanakan kebijakan dan program-programnya secara efisien melalui sistem sentralisasi. Dengan demikian, urgensi pelimpahan kebutuhan atau penyerahan sebagian kewenangan pemerintah pusat, baik dalam konteks politik maupun secara administratif, kepada organisasi atau unit di luar pemerintah pusat menjadi hal yang sangat penting untuk menggerakkan dinamika sebuah pemerintahan.

Secara konseptual, pemberian otonomi kepada daerah dalam menyelenggarakan berbagai urusan pemerintahan bertujuan untuk meningkatkan efisiensi, menumbuhkan demokrasi, pemerataan, dan keadilan dalam penyelengaraan berbagai urusan pemerintahan yang menjadi wewenang daerah. Karena itu, melalui otonomi daerah ini diharapkan keadaan di daerah semakin baik. Harapan ini tidaklah berlebihan, karena daerahlah yang sangat paham dengan potensi dan keunikan di daerahnya. Jesse C Ribbot[67], menyatakan, desentralisasi merupakan suatu cara untuk meningkatkan efisiensi dan keadilan dalam pengelolaan sumber daya alam. Melalui efisiensi dan keadilan inilah, otonomi daerah akan memberikan dampak kesejahteraan bagi daerah.

Huther dan Shah[68] menemukan bahwa negara yang telah melakukan desentralisasi mempunyai tata kelola pemerintahan yang lebih baik dibandingkan dengan negara yang menganut sistem sentralisasi. Negara yang menjalankan desentralisasi cenderung lebih responsif terhadap kehendak warganegara dalam pelayanan publik dan lebih mempunyai keinginan melayani publik dibandingkan negara yang menganut sistem sentralisasi.

Namun demikian, sebuah studi oleh Crook dan Sverrison[69] menyimpulkan, hanya di negara yang partisipasi publik sudah melembaga, pemerintahan lokal yang menganut asas tata kelola pemerintahan yang baik, dan mempunyai sistem *checks and balances* dari pemerintah pusat dan masyarakat umum, didapatkan bahwa desentralisasi berjalan sebagaimana mestinya.

---

[67] Jesse C. Ribot, *Waiting for Democracy: The Politics of Choice in Natural Resource Decentralization*. Washington D.C. : World Resources Institute, 2004.

[68] Huther, Jeff, and Anwar Shah. 1998. *Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization*. Policy Research Working Paper 1894, World Bank, Washington, DC.

[69] Crook, Richard C. and Alan Sturia Sverrisson. 2001. *Decentralization and Poverty-Alleviation in Developing Countries: A Comparative Analysis or, is West Bengal Unique*? Working Paper 130, IDS, Brighton.

Secara konvensional, desentralisasi dipercaya dapat mengurangi konflik etnis dan disintegrasi bangsa melalui pemberian kontrol bagi suatu kelompok terhadap urusan politik, ekonomi, dan sosialnya masing-masing. Meskipun demikian, dalam prakteknya kebijakan desentralisasi berhasil menjadi solusi dalam mengurangi konflik etnis dan distegrasi bangsa di beberapa negara tertentu, yaitu Belgia, India, dan Spanyol.[70]

Secara khusus bagi Indonesia, tujuan lain yang ingin dicapai dengan kebijakan desentralisasi dengan otonomi daerah adalah untuk memelihara hubungan antara pusat dengan daerah dalam kerangka negara kesatuan. Kesatuan itu dapat direkat melalui desentralisasi penyelenggaraan pemerintahan dengan memberi kesempatan dan keleluasaan kepada daerah dalam melaksanakan otonominya berdasarkan paradigma pluralisme. Otonomi luas yang diberikan kepada daerah dapat mendorong dan memperkuat integrasi nasional. Paradigma seperti ini tidak saja disimpulkan secara deduktif dari suatu teori tentang integrasi nasional, tetapi juga disimpulkan secara induktif dari pengalaman empirik banyak negara yang mengalami disintegrasi karena sentralisasi yang berlebihan, dan pengalaman banyak negara yang tetap terintegrasi dalam sistem federasi atau otonomi luas.[71]

2.3 Bentuk-bentuk Desentralisasi

Cohen and Peterson dalam UNDP[72] melakukan kajian terhadap bentuk-bentuk desentralisasi dengan pendekatan konsep maupun pendekatan pembangunan. Cohen dan Peterson menyimpulkan bahwa terdapat enam bentuk desentralisasi, antara lain desentralisasi berdasarkan sejarah, desentralisasi teritorial dan fungsional, desentralisasi berdasarkan permasalahan dan nilai, desentralisasi berdasarkan penyediaan jasa, desentralisasi berdasarkan pengalaman suatu negara tertentu, dan desentralisasi berdasarkan tujuan.

---

[70] Dawn Bracanti, *Decentralization: Fueling the fire of dampening the flames of ethnic conflict and secessionism*, 2005.

[71] Dalam hal ini dapat diberikan contoh pengalaman negara-negara Balkan yang mengalami disintegrasi secara luas diakibatkan oleh kuatnya sentralisasi Uni Soviet di Balkan. Indonesia pada awal-awal reformasi diramalkan oleh banyak pengamat akan mengalami balkanisasi mengikuti pengalaman negara-negara Balkan tersebut. Namun demikian, kebijakan desentralisasi ternyata mampu mementahkan ramalan tersebut. Hal inilah yang dianggap sebagai salah satu keberhasilan kebijakan desentralisasi di Indonesia.

[72] UNDP, *Decentralization: a Sampling Definition*, Working Paper Series, October 1999.

UNDP di sisi lain mengklasifikasikan bentuk-bentuk desentralisasi yang dihubungkan dengan desentralisasi administratif dan *good governance*. Variasi bentuk-bentuk tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

1. *Devolution*;
   Devolution atau devolusi merupakan bentuk umum dari desentralisasi dimana daerah otonom merupakan suatu bentukan hukum yang berdiri sendiri. Pemerintah pusat dalam hal ini menyerahkan sebagian fungsinya atau membentuk unit pemerintah yang tidak berada di bawah kendali pemerintah pusat secara langsung.
2. *Delegation*;
   Delegation atau delegasi merujuk pada penyerahan pengambilan kebijakan dan kewenangan administratif untuk tindakan tertentu kepada institusi atau organisasi yang semi-independen, misalnya badan usaha milik negara atau perusahaan pembangunan regional.
3. *Deconcentration*;
   Deconcentration atau dekonsentrasi mencakup transfer kewenangan administratif yang spesifik dalam hal pengambilan kebijakan, keuangan, dan fungsi manajemen dalam lingkup yurisdiksi unit pemerintah pusat
4. *Political or democratic decentralization*;
   Desentralisasi politik mencakup seluruh transfer kewenangan administratif, fiskal dan politik. Bentuk ini adalah bentuk desentralisasi yang paling dibutuhkan untuk keberhasilan suatu kebijakan desentralisasi di suatu negara.

Koesoemahatmaja[73] menyatakan, desentralisasi lazim dibagi dalam dua macam. Pertama, dekonsentrasi *(deconcentratie)* atau *ambtelijke decentraliasatie*, adalah pelimpahan kekuasaan dari alat perlengkapan negara tingkat atas kepada bawahannya guna melancarkan pelaksanaan tugas pemerintahan. Dalam desentralisasi semacam ini rakyat tidak diikutsertakan. Kedua, desentralisasi ketatanegaraan *(staatskundige decentralisatie)* atau desentraliasi politik adalah pelimpahan kekuasaan perundangan dan pemerintahan *(regelende en bestuurende bevoegheid)* kepada daerah-daerah otonom di dalam lingkungannnya. Dalam desentralisasi politik ini, rakyat

[73] RDH. Koesoemahatmadja, *Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Bandung: Bina Cipta, 1979, hlm. 46.

dengan mempergunakan saluran-saluran tertentu (perwakilan) ikut serta di dalam pemerintahan.

Desentralisasi ketatanegaraan dibagi menjadi dua bagian, yaitu desentralisasi teritorial *(territoriale decentralisatie)*, pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah masing-masing (otonom) dan desentralisasi fungsional *(functionale decentralization)*, yaitu pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus sesuatu atau beberapa kepentingan tertentu. Dalam desentralisasi semacam ini hanyalah memberikan pengesahan atas segala sesuatu yang telah ditetapkan oleh golongan-golongan kepentingan tersebut.[74]

Pendapat lainnya dikemukakan oleh Riggs,[75] bahwa desentralisasi mempunyai dua makna, yakni sebagai pelimpahan wewenang *(delegation)* dan pengalihan kekuasaan *(devolution)*. *Delegation* mencakup penyerahan tanggung jawab kepada bawahan untuk mengambil keputusan berdasar kasus yang dihadapi, tetapi pengawasan tetap berada di tangan pusat (kadang-kadang disebut juga dekonsentrasi). Sedangkan *devolution* mempunyai makna yang berbeda, dimana seluruh tanggung jawab untuk kegiatan tertentu diserahkan penuh kepada penerima wewenang.

Lebih lanjut, M.A. Muthalib dan Mohd. Akbar Ali Khan,[76] menjelaskan, otonomi daerah pada dasarnya dapat diartikan sebagai perwujudan dari demokrasi di tingkat lokal. Dalam hal ini, kepentingan dan kebutuhan masyarakat di daerah dikelola oleh suatu institusi pemerintahan yang dibentuk oleh masyarakat setempat melalui proses pemilihan umum. Sehingga, institusi yang terbentuk merupakan representasi dari kepentingan masyarakatnya, bukan merepresentasikan kepentingan pemerintah pusat. Namun, sebagai bagian dari wilayah suatu negara, dalam batas-batas tertentu, Pemerintah Pusat dapat terlibat dalam pengelolaan kepentingan daerah bila menyangkut kepentingan yang lebih luas. Dan pemerintah daerah hanya dapat bergerak dengan bebas untuk mewujudkan kepentingan daerahnya, jika didasari oleh desentralisasi.

Konsep yang ditawarkan oleh Muthalib dan Khan di atas sejalan dengan konsep konvensional desentralisasi dalam administrasi publik barat

[74] *Ibid*. hlm. 47.

[75] S.H. Sarundajang, op. cit., hlm. 47.

[76] M.A. Muthalib & Mohd. Ali Akbar Khan, *Theory of Local Government*, New Delhi: Strerling Publisher, Private Limited, 1982, p. 5-6.

yang menitikberatkan pada desentralisasi politik yang diartikan sebagai penyerahan kekuasaan dan tanggungjawab pada pemerintahan daerah yang dipilih secara demokratis. Argumen yang melandasi konsep konvensional ini adalah kenyataan bahwa pemerintahan daerah yang lebih dekat dengan masyarakat lokal akan dapat memberikan kebijakan yang dapat merefleksikan kebutuhan dan aspirasi yang ada di jurisdiksinya masing-masing dibandingkan pemerintahan pusat yang lebih jauh dari masyarakat lokal. Selain itu, hal ini berkaitan dengan pertanggungjawaban yang lebih dekat dibandingkan pemerintahan pusat.

Desentralisasi politik merupakan suatu sistem dalam pemerintahan dimana terdapat susunan pemerintahan secara vertical yang masing-masing mempunyai independensi dalam pembuatan kebijakan paling tidak dalam satu bidang isu. Desentralisasi politik oleh beberapa akademisi disebut dengan nama lain, termasuk federalism,[77] desentralisasi kebijakan,[78] atau *decision-making decentralization.*[79] Namun demikian, para akademisi mulai mengganti terminologi federalisme dengan desentraliasi untuk berbagai alasan termasuk keinginan untuk menganggap negara-negara yang tidak bersusunan federasi, namun mempunyai pemerintahan daerah yang mempunyai independensi dalam pengambilan kebijakan.

Sementara itu, dekonsentrasi terjadi ketika kekuasaan pemerintahan diberikan pada pemerintah bawahan yang bertanggung jawab kepada pemerintahan atasannya dalam jenjang hirarki. Sebaliknya, Desentralisasi Politik terjadi ketika kekuasaan pemerintahan diberikan kepada pemerintahan bawahan yang bertanggungjawab ke bawah kepada masyarakat. Desentralisasi Birokrasi adalah nama lain yang diberikan untuk dekonsentrasi.[80]

Amrah Muslimin[81] mengartikan desentralisasi dengan membaginya menjadi 3 macam, yaitu:

1. Desentralisasi politik adalah pelimpahan kewenangan dari Pemerintah Pusat, yang menimbulkan hak mengurus kepentingan rumah tangga sendiri bagi badan-badan politik di daerah-daerah

[77]William Riker, *Federalism: origin, operation, significance, Little, Brown and Co*, Boston: MA, 1964.

[78] Jonathan Rodden, *Comparative Federalism and Decentralization on meaning and mesurment comparative politic*, 2004.

[79] Daniel Treisman, *The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization*, 2004.

[80] G Rolla, *Autonomia contituzionale delle comunita teritoriali*, Torino, 1998.

[81] Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Bandung: Alumni, 1986, hlm. 43.

yang dipilih oleh rakyat dalam daerah-daerah tertentu.

2. Desentralisasi fungsionil adalah pemberian hak dan kewenangan pada golongan-golongan yang mengurus suatu macam atau golongan kepentingan dalam masyarakat, baik terikat ataupun tidak pada suatu daerah tertentu, umpamanya mengurus kepentingan irigasi bagi golongan tani dalam satu atau beberapa daerah tertentu *(Waterschap,* Subak di Bali).
3. Desentralisasi kebudayaan *(culture decentralisatie)* memberikan hak pada golongan-golongan kecil dalam masyarakat (minoritas) menyelenggarakan kebudayaannya sendiri (mengatur pendidikan, agama dan lain-lain). Dalam kebanyakan negara, kewenangan ini diberikan pada kedutaan-kedutaan asing demi pendidikan warga negara masing-masing negara dari kedutaan yang bersangkutan.

Desentralisasi menurut Rondinelli pada dasarnya dapat dibagi menjadi 4 bentuk, antara lain:[82]

1. *Deconcentration,* pelimpahan wewenang kepada pejabat yang berada dalam garis hierarki dengan pemerintah pusat.
2. *Delegation,* pelimpahan wewenang untuk tugas tertentu kepada organisasi yang berada di luar struktur birokrasi reguler yang dikontrol secara tidak langsung oleh Pemerintah Pusat. Pendelegasian wewenang ini biasanya diatur dengan ketentuan perundangan, pihak yang menerima wewenang mempunyai keleluasaan *(discreation)* dalam penyelenggaraan pendelegasian tersebut, walaupun wewenang terakhir tetap pada pihak pemberi wewenang *(soverign authority).*
3. *Devolution,* yaitu pelimpahan wewenang kepada tingkat pemerintahan yang lebih rendah dalam bidang kewenangan atau tugas pemerintahan dan pihak pemerintah mendapat *discretion* yang tidak dikontrol oleh pusat. Dalam hal tertentu dimana pemerintah daerah belum sepenuhnya mampu melaksanakan tugasnya, pemerintah pusat akan memberikan supervisi secara tidak langsung atas pelaksanaan tugas tersebut. Dalam melaksanakan tugasnya, pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk menggali sumber-sumber penerimaan dan mengatur penggunanya.

[82] Dikutip dalam: Arfawie Kurde, dan Nukthoh, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005, hlm. 113-114.

4. *Privatization*, yaitu pelimpahan wewenang kepada organisasi non pemerintah atau sektor swasta. Hal ini biasanya dimaksudkan untuk memberikan peluang bagi organisasi tersebut untuk ikut ambil bagian secara nyata dalam proses pembangunan nasional. Gagasan ini lebih menonjol dalam rangka debirokratisasi dalam pengambilan keputusan untuk melasanakan fungsi-fungsi tertentu dengan melibatkan organisasi-organisasi non pemerintah.

Koirudin[83] memberikan isyarat bahwa desentralisasi dapat dilakukan melalui empat bentuk kegiatan utama, yaitu:

1. Dekonsentrasi wewenang administratif
2. Delegasi kepada penguasa otorita
3. Devolusi kepada pemerintah daerah
4. Pemindahan fungsi dari pemerintah kepada swasta.

Dengan demikian, desentralisasi ini dapat dipilah minimal dalam tiga pemahaman besar: dekonsentrasi, delegasi, dan devolusi. Dekonsentrasi merupakan bentuk desentralisasi yang hanya merupakan penyerahan tanggung jawab kepada daerah. Sedangkan delegasi merupakan kewenangan pembuatan keputusan dan manajemen untuk menjalankan fungsi-fungsi politik tertentu pada organisasi tertentu. Dan devolusi merupakan wujud kongkrit dari desentralisasi politik *(political desentralization).*

2.4 Desentralisasi, Otonomi Daerah, dan Demokrasi

Perwujudan dari desentralisasi ini adalah otonomi daerah yaitu hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pada tingkat yang terendah, otonomi berarti mengacu pada perwujudan *free will* yang melekat pada diri-diri manusia sebagai satu anugerah paling berharga dari Tuhan.[84] Otonomi adalah hak rakyat untuk mengatur pemerintahan di daerah dengan caranya sendiri sesuai dengan hukum, adat, dan tata kramanya. Otonomi seperti ini disebut otonomi yang mendasar dan *indigenous*. Selain itu, otonomi sebagai perwujudan dari desentralisasi tidak pernah lepas dari aspek demokrasi yang menjadi inti dari otonomi itu sendiri.

[83] Koirudin, *Op. Cit.*

[84] Indra J. Piliang, dkk (ed), *Otonomi Daerah, Evaluasi dan Proyeksi*, Jakarta: Yayasan Harkat Bangsa bekerjasama dengan Partnership Governance Reform in Indonesia, 2003.

Aspek demokrasi dari penyelenggaraan kebijakan otonomi daerah sangat berkaitan dengan pemberdayaan dan pelibatan masyarakat daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah. Sementara itu, demokrasi dalam hubungannya dengan otonomi daerah menurut Diamond[85] harus dipandang sebagai fenomena yang berkelanjutan. Dipandang dari perspektif ini, masa depan demokrasi adalah tiada henti; elemen-elemen demokrasi akan muncul dan berkembang dalam berbagai tingkatan dan tahapan dengan tingkat kecepatan yang berbeda-beda di setiap negara. Perubahan demokrasi juga bergerak menuju arah yang berbeda, bisa menjadi semakin demokratik dan bisa juga semakin tidak demokratik. Itu sebanya, demokrasi harus selalu diperkuat, baik dengan penguatan institusi maupun penguatan *civil society*.

Dilihat dari pandangan Diamond tersebut, otonomi daerah sebagai perwujudan desentralisasi dapat menjadi positif atau negatif serta memiliki prospek dan tantangan tersendiri. Tantangan desentralisasi dinyatakan dengan jelas oleh Mawhood,[86] yaitu:

> "Secara umum, setiap pemerintahan di dunia menyukai konsep desentralisasi. Konsep ini menawarkan kesempatan untuk membuka pintu birokrasi yang tersentralisasi, menyembuhkan penyakit manajerial, membuka akses demokrasi lokal, menstimulasi seluruh elemen bangsa untuk berpartisipasi dalam pembangunan nasional. Namun, kita melihat dalam praktiknya eksperimen desentralisasi yang berujung pada chaos dan kebangkrutan, pejabat pemerintah yang mengeluarkan kebijakan sementara wakil rakyat hanya diam, dewan desa sebagai tempat masyarakat berpartisipasi namun tidak mempunyai sumber daya"

Selain sebagaimana yang dinyatakan oleh Mawhood, ambiguitas dari konsep dan aplikasi dalam tiap-tiap situasi yang berbeda menjadikan tantangan sendiri dalam mencari akar penyebab sukses dan gagalnya suatu kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah.

[85] Larry Diamond, *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore and London: The John Hopkins University Press, 1999.

[86] Philip Mawhood, *Op Cit*.

3 Hubungan Antarpemerintahan

The challenge for most developing country governments is to find the proper balance between centralized and decentralized arrangements and link them in ways that promote development most effectively. The optimal mix is not easily determined. It shifts as social, economic and political conditions change. (Rondinelli: 1981)

3.1 Hubungan Pusat dan Daerah

Indonesia menganut sistem negara kesatuan, hubungan kewenangan antara tingkat pemerintahan telah diatur di dalam Pasal 18 A Undang-undang Dasar 1945 bahwa hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah akan diatur oleh Undang-undang khusus.

Pasal 18A UUD 1945 menentukan:

(1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keberagaman daerah;

(2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksankan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Dengan demikian, pemerintahan nasional dapat dipahami terdiri dari dua subsistem: (a) subsistem pemerintahan pusat dan (b) subsistem pemerintahan daerah. Dalam subsistem pemerintahan daerah, terdapat sub-subsistem pemerintahan daerah yang lebih kecil. Misal, di Indonesia terdapat subsistem pemerintahan pusat yang terdiri atas presiden dan para menteri. Di daerah, terdapat sub-subsistem pemerintahan provinsi yang terdiri atas gubernur dan DPRD Provinsi, dan sub-subsitem pemerintahan kabupaten/kota yang

terdiri atas bupati/walikota dan DPRD kabupaten/kota, bahkan sub-subsistem pemerintahan desa yang terdiri atas kepala desa dan badan permusyarawatan desa.[87]

Hubungan kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemeirntah daerah dalam negara kesatuan terkonsolidasi pada level pemerintah nasional. Karena itu, kekuasaan di pemerintah daerah sangat tergantung kemurahan hati pemerintah nasional mendesentralisasikannya. Dalam negara kesatuan, desentralisasi atau sentralisasi amat ditentukan oleh cara atau sistem yang dipilih oleh pemerintah nasional. Pada suatu masa, negara kesatuan bisa menganut sistem otoritarian atau konstitusional, demokratik atau sebaliknya.[88]

Ditilik dari sejarah, pengaturan hubungan pusat dan daerah telah dimulai sejak ditetapkannya UUD 1945, yang kemudian diikuti dengan UU Nomor 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah (KNID). Bahkan, jika ditelusuri lebih jauh lagi, kebijakan desentralisasi yang mengatur hubungan pusat dan daerah di Indonesia telah dimulai sejak penjajahan kolonial Belanda, yaitu dengan diberlakukannya *Decentralisatie Wet* 1903 melalui *Koninklijke Besluit* Nomor 39 Tahun 1904 (*Decentralisatie Besluit* 1904) dan ordonansi Nomor 181 Tahun 1905 (*Locale Raden Ordonantie* 1905).

Model hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah secara teoritis menurut Clarke and Stewart[89] dapat dibedakan menjadi tiga, yaitu:

a. *The Relative Autonomy Model*
   Memberikan kebebasan yang relatif besar kepada pemerintah daerah dengan tetap menghormati eksistensi pemerintah pusat. Penekanannya adalah pada pemberian kebebasan bertindak bagi pemerintah daerah dalam kerangka kekuasaan/tugas dan tanggungjawab yang telah dirumuskan dalam peraturan perundang-undangan.
b. *The Agency Model*
   Model dimana pemerintah daerah tidak mempunyai kekuasaan yang cukup berarti, sehingga keberadaannya lebih sebagai agen pemerintah pusat yang bertugas untuk menjalankan kebijaksanaan pemerintah

[87] Hanif Nurcholis, *Hubungan Pemerintahan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah Serta Peran Wakil Pemerintah*, Jurnal Studi Pemerintahan Volume 2 Nomor 2 Agustus 2011.

[88] Miftah Toha, *Pemerintahan Federal Suatu Godaan*, Kompas Senin 14 Januari 2013.

[89] Richard Batley dan Gerry Stoker, *Local Government in Europe*, 1991, p. 5

pusatnya. Model ini membutuhkan peraturan perundang-undangan yang sangat rinci dan detil dalam pelaksanaan pemerintahan daerah serta membutuhkan mekanisme kontrol yang ketat. Sebaliknya, model ini tidak membutuhkan mekanisme perimbangan keuangan pusat-daerah, karena keuangan semuanya berasal dan diatur dari pemerintah pusat.

c. *The Interaction Model*
Model yang dibangun untuk menciptakan suatu interaksi yang baik antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Penyerahan kewenangan berupa urusan-urusan oleh pemerintah pusat kepada daerah-daerah Otonom dalam wilayahnya dapat dilakukan dengan mengikuti beberapa sistem/prinsip/paham/pengertian/ajaran, yaitu:[90]

1. Sistem Residu (Teori Sisa)
Dalam sistem ini telah ditentukan terlebih dahulu secara umum tugas-tugas yang menjadi wewenang Pemerintah Pusat, sedangkan sisanya menjadi urusan rumah tangga Daerah. Kebaikan sistem ini terutama terletak pada saat timbulnya kebutuhan-kebutuhan baru, Pemerintah Daerah dapat dengan cepat mengambil tindakan dan keputusan yang dipandang perlu, tanpa menunggu perintah dari Pemerintah Pusat. Sebaliknya, sistem ini dapat pula menimbulkan kesulitan-kesulitan mengingat kemampuan Daerah yang satu dan lainnya tidak sama dalam berbagai lapangan/bidang.
2. Sistem Material
Dalam sistem ini, tugas-tugas Pemerintah Daerah ditetapkan satu per satu secara limitatif dan rinci. Diluar dari tugas-tugas yang telah ditentukan, merupakan urusan Pemerintah Pusat. Artinya, segala keraguan dan ketidakpastian dalam sistem rumah tangga formal dapat diatasi dengan sistem rumah tangga materiel. Penerapan sistem ini didasarkan beberapa rasionalitas, yakni:
   a. Bahwa memang ada perbedaan mendasar antara urusan Pemerintahan Pusat dan Daerah.
   b. Bahwa urusan-urusan pemerintahan itu dapat dipilah-pilah kedalam berbagai lingkungan suatu pemerintahan.

[90] Josef Riwu Kaho, *Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Polgov, Universitas Gajah Mada Press, Jakarta

Jika dirinci, ada beberapa kelemahan dari sistem rumah tangga material ini, yaitu:

a. Sistem material ini bertolak dari asumsi yang keliru, yakni menganggap urusan pemerintahan dapat dirinci dan karena itu dapat dibagi-bagi secara rinci pula.
b. Sistem material ini terasa lebih mengekang bagi daerah karena terikat pada ururusan-urusan pemerintahan yang lebih rinci telah ditetapkan sebagai urusan rumah tangga.
c. Sistem material ini lebih banyak mengundang *spanning* hubungan antara pusat dan daerah.
d. Perkembangan desentralisasi, khususnya otonomi dalam sistem rumah tangga materiel sangat tergantung pada pusat.

3. Sistem Formal

Dalam sistem ini, urusan-urusan yang termasuk dalam urusan rumah tangga daerah tidak secara *a priori* dtetapkan dalam atau dengan Undang-undang. Secara teoritik, sistem rumah tangga formal memberikan keleluasaan yang seluas-luasnya kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan menjadikan urusan tersebut sebagai urusan rumah tangga daerah.

Pada prakteknya, sistem rumah tangga tidak selalu menjadi pendorong bagi daerah untuk mengatur urusan pemerintahan. Ada beberapa hambatan dalam mempertinggi hasil guna rumah tangga formal, diantaranya:

a. Tingkat hasil guna dan daya guna sistem rumah tangga formal sangat bergantung pada kreativitas dan aktivitas daerah.
b. Faktor keuangan Daerah
c. Hambatan teknis karena Daerah tidak dapat secara mudah mengetahui urusan yang belum diselengarakan oleh Pusat atau Pemerintah Daerah diatasnya.

Walaupun terdapat beberapa hambatan sebagaimana dijelaskan diatas, namun sebenarnya ada beberapa pertimbangan untuk mempergunakan sistem rumah tangga formal, antara lain:

a. Adanya anggapan bahwa tidak ada perbedaan sifat urusan pemerintahan.
b. Sistem rumah tangga formal merupakan sarana yang memberikan

peluang lebih luas bagi Daerah untuk memperluas wewenang, tugas, dan tanggung jawab dalam urusan pemerintahan.

c. Sistem rumah tangga formal adalah salah satu cara untuk memelihara warisan historis dan kebudayaan, ketatanegaraan dan pemerintahan asli dengan cara tetap membiarkan Daerah mengatur dan mengurus urusan pemerinthan yang secara tradisional termasuk urusan rumah tangganya.

d. Jika dikaji dari perspektif hubungan pusat dan daerah, secara sepintas nampak bahwa sistem rumah tangga formal ini memberikan peluang bagi kuatnya kecenderungan penerapan desentalisasi dan kuatnya susunan otonomi.

4. Sistem Otonomi Riil dan seluas-luasnya

Dalam sistem ini, penyerahan urusan-urusan atau tugas-tugas dan kewenangan-kewenangan kepada daerah daidasarkan pada faktor-faktor yang nyata atau riil, sesuai dengan kebutuhan-kebutuhan dan kemampuan yang riil dari Daerah-daerah maupun Pemerintah Pusat serta pertumbuhan kehidupan masyarakat yang terjadi.

Ada beberapa ciri khas sistem rumah tangga otonomi riil dan seluas-luasnya, yakni:

1) Adanya urusan pangkal yang ditetapkan pada pembentukan suatu daerah otonom, memberikan kepastian mengenai urusan rumah tangga daerah.
2) Disamping urusan-urusan rumah tangga yang ditetapkan secara material, Daerah-daerah dalam rumah tangga nyata dapat mengatur dan mengurus pula semua urusan pemerintahan yang menurut pertimbangan adalah penting bagi daerahnya sepanjang belum diatur dan diurus oleh pusat atau daerah tingkat lebih atas.
3) Otonomi dalam rumah tangga nyata didasarkan pada faktor-faktor nyata suatu daerah. Hal ini membuka peluang bagi perbedaan isi dan jenis urusan-urusan rumah tangga daerah sesuai dengan keadaan masing-masing.
4) Prinsip otonomi yang nyata, dinamis, dan bertanggung jawab. Prinsip ini merupakan salah satu variasi dari sistem otonomi riil. Dalam penjelasan umum Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974

dijelaskan esensi dari otonomi yang nyata dan bertanggung jawab adalah sebagai berikut:

a. Otonomi daerah itu harus riil atau nyata, dalam arti bahwa pemberian otonomi kepada daerah harus didasarkan pada faktor-faktor, perhitungan-perhitungan dan tindakan-tindakan atau kebijakan-kebijakan yang benar-benar dapat menjamin daerah yang bersangkutan secara nyata mampu mengurus rumah tangga sendiri.
b. Otonomi daerah itu harus merupakan otonomi yang bertanggung jawab, dalam arti bahwa pemberian otonomi itu harus benar-benar sejalan dengan tujuannya.
c. Otonomi daerah itu lebih merupakan kewajiban daripada hak
d. Pemberian otonomi kepada daerah mengutamakan aspek keserasian tujuan (*doelmatigheid)*, disamping aspek pendemokrasian.
e. Dengan prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab, azas dekonsentrasi bukan sekadar dianggap sebagai komplemen atau pelengkap terhadap azas desentralisasi, akan tetapi sama pentingnya dalam penyelengaraan pemerintahan di daerah dengan memberikan kemungkinan pula bagi pelaksanaan tugas pembantuan (*medebewind*)
f. Pelaksanaan pemberian otonomi kepada daerah harus dapat menunjang aspirasi perjuangan Rakyat, yakni memperkokoh negara kesatuan dan mempertinggi tingkat kesejahteraan rakyat Indonesia seluruhnya.

Di Indonesia, politik hukum desentralisasi telah beberapa kali mengalami perubahan desain dan perubahan prinsip yang digunakan, seperti: (a) prinsip rumah tangga material (ultra vires) yang dianut UU Nomor 1 Tahun 1945 dan UU Nomor 22 Tahun 1948; (b) prinsip rumah tangga formal *(general competence)* dengan variasinya yaitu otonomi riil dan seluas-luasnya seperti yang dianut UU Nomor 1 Tahun 1957, Penpres Nomor 6 Tahun 1959 disempurnakan dan Penpres Nomor 5 Tahun 1960 disempunakan UU Nomor 18 Tahun 1965, UU Nomor 22 Tahun 1999, dan UU Nomor 32 Tahun 2004; serta (c) prinsip otonomi yang nyata danbertanggung jawab sebagaimana yang

dianut UU Nomor 5 Tahun 1974.

Saat ini, prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-undang. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peranserta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

UU Nomor 32 Tahun 2004 dalam hal hubungan antar pemerintahan menganut kriteria yang berbeda dengan pengaturan dalam UU Nomor 22 Tahun 1999. UU Nomor 32 Tahun 2004 memberikan rumusan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi untuk urusan yang bersifat *concurrent*.[91]

Berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004, dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai hak:

a. mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya;
b. memilih pimpinan daerah;
c. mengelola aparatur daerah;
d. mengelola kekayaan daerah;
e. memungut pajak daerah dan retribusi daerah;
f. mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumberdaya lainnya yang berada di daerah;
g. mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah; dan
h. mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam Peraturan perundangundangan.

Dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai kewajiban:

a. melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan
b. nasional, serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
c. meningkatkan kualitas kehidupan, masyarakat;
d. mengembangkan kehidupan demokrasi;
e. mewujudkan keadilan dan pemerataan;

[91] Urusan pemerintahan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu dapat dilaksanakan bersama antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dengan demikian, setiap urusan yang bersifat concurrent senantiasa ada bagian urusan yang menjadi kewenangan pemerintah, ada bagian urusan yang diserahkan kepada provinsi, dan ada bagian urusan yang diserahkan kepada kabupaten/Kota.

f. meningkatkan pelayanan dasar pendidikan;
g. menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan;
h. menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak;
i. mengembangkan sistem jaminan sosial;
j. menyusun perencanaan dan tata ruang daerah;
k. mengembangkan sumber daya produktif di daerah;
l. melestarikan lingkungan hidup;
n. mengelola administrasi kependudukan;
m. melestarikan nilai sosial budaya;
o. membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya; dan
p. kewajiban lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Page and Goldsmith[92] menuliskan bahwa dalam mengkaji hubungan pusat dan daerah di berbagai negara-bangsa terdapat indikator. Pertama, berbagai fungsi yang diberikan kepada daerah otonom. Kedua, seberapa besar diskresi yang terkandung dalam wewenang yang terdapat dalam berbagai fungsi yang diemban daerah otonom. Ketiga, akses yang dimiliki daerah otonom untuk melakukan kontak dengan berbagai pihak di tingkat nasional terkait jalannya otonomi daerah. Kejelasan fungsi membuat pemerintahan nasional dan lokal berjalan harmonis.

Secara khusus, Indonesia menganut rincian urusan kewenangan daerah yang dibuat dalam sistem pemerintahan daerah, tetapi tidak jelas. Terlebih lagi urusan kewenangan ini kemudian ditambah dengan pembentukan standar pelayanan minimal yang dikomando oleh kementerian pusat. Inilah indikator fungsi yang tidak mendukung keharmonisan hubungan pusat-daerah. Diskresi bagi daerah otonom di berbagai fungsi sangat terbuka lebar, misalnya pendidikan dan kesehatan. Namun, daerah kadang enggan mengambil area diskresi tersebut karena membutuhkan pendanaan yang cukup besar dan pemerintah pusat kadang tidak mau ikut memikirkan pendanaan kewenangan diskresi tersebut, daerah dalam hal ini. Selain itu, UU sektoral menjadi dasar bagi pemerintah pusat untuk memangkas urusan yang cenderung ditarik daerah karena memiliki potensi keuangan yang besar.

[92] Page and Goldsmith ,eds. *Central and Local Relations*. London: Sage, 1987.

3.2 Hubungan Pemerintahan Provinsi dan Pemerintahan Kabupaten/Kota

Pada awal reformasi ada kelemahan mendasar dalam aspek kewenangan atau urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah. Pada waktu masa berlakunya UU Nomor 22 Tahun 1999 yang diatur dalam PP Nomor 25 Tahun 2000 hanya kewenangan pusat dan provinsi yang diatur. Sisanya, diserahkan ke daerah kabupaten/kota dalam bentuk pengakuan. Metoda tersebut cenderung menciptakan kondisi saling klaim kewenangan antar tingkatan pemerintahan, khususnya urusan-urusan pemerintahan yang menghasilkan *revenues* (penerimaan). Sedangkan urusan pemerintahan yang bersifat pengeluaran (*cost centres*) cenderung untuk diabaikan, bahkan dikembalikan ke pusat.[93]

Di tingkat hubungan pemerintahan provinsi dan pemerintahan kabupaten/kota, UU Nomor 22 Tahun 1999 sebagai produk hukum pertama di era reformasi menimbulkan permasalahan dalam hirarki dan koordinasi antara kedua tingkat pemerintahan. Dalam hal ini, hierarki antar pemerintahan terputus. Provinsi, sebagai intermediasi pusat-daerah, kehilangan peran lantaran jalur relasi antara Jakarta-kabupaten/kota bersifat langsung, baik secara administratif maupun politik. ketiadaan peran provinsi menjadi faktor pengaruh signifikan. Wujud masalah sering berupa konflik kewenangan, miskoordinasi perencanaan dan kebijakan, inefektivitas pengawasan (perda), hingga pengabaian pejabat Kabupaten/Kota dalam setiap undangan rapat di provinsi.

UU Nomor 32 Tahun 2004 kemudian pelan-pelan mengembalikan posisi strategis provinsi dalam relasi hubungan antar tingkat pemerintahan ini. Upaya rekonstruksi ini terlihat jelas dengan ditetapkannya PP Nomor 23 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2010 mengenai Tata Cara Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Serta Kedudukan Keuangan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah di Wilayah Provinsi.

Menurut PP ini, Gubernur sebagai wakil pemerintah memiliki tugas melaksanakan urusan pemerintahan meliputi:

a. koordinasi penyelenggaraan pemerintahan antara pemerintah daerah provinsi dengan instansi vertikal, dan antarinstansi vertikal di wilayah provinsi yang bersangkutan;
b. koordinasi penyelenggaraan pemerintahan antara pemerintah

[93] I Made Suwandi, *Review Hubungan Pemerintah Pusat Dan Pemerintahan Daerah Di Indonesia* (Disampaikan dalam rangka seminar tentang Pemerintahan Daerah antara Indonesia dan Jepang di IPDN Jatinangor Sumedang, 26 – 27 Oktober 2010).

daerah provinsi dengan pemerintah daerah kabupaten/kota di wilayah provinsi yang bersangkutan;

c. koordinasi penyelenggaraan pemerintahan antar pemerintahan daerah kabupaten/kota di wilayah provinsi yang bersangkutan;
d. koordinasi dalam penyusunan, pelaksanaan, dan pengendalian serta evaluasi dalam rangka sinkronisasi Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) kabupaten dan kota, agar mengacu pada RPJPD, RPJMD, dan RKPD provinsi serta Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN), dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) serta kebijakan pembangunan nasional yang ditetapkan oleh pemerintah;
e. koordinasi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah provinsi dan kabupaten/kota;
f. pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota;
g. menjaga kehidupan berbangsa dan bernegara serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
h. menjaga dan mengamalkan ideologi Pancasila dan kehidupan demokrasi;
i. memelihara stabilitas politik; dan
g. menjaga etika dan norma penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Kemudian, berdasarkan Peraturan Pemerintah ini, gubernur yang juga sebagai wakil pemerintah koordinasi memiliki wewenang meliputi:

a. mengundang rapat bupati/walikota beserta perangkat daerah kabupaten/kota dan pimpinan instansi vertikal;
b. meminta kepada bupati/walikota beserta perangkat daerah dan pimpinan instansi vertikal untuk segera menangani permasalahan penting dan/atau mendesak yang memerlukan penyelesaian cepat;
c. memberikan penghargaan atau sanksi kepada bupati/walikota terkait dengan kinerja, pelaksanaan kewajiban, dan pelanggaran sumpah/janji;
d. menetapkan sekretaris daerah kabupaten/kota sesuai dengan

ketentuan peraturan perundangundangan;

e. mengevaluasi rancangan peraturan daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang wilayah kabupaten/kota;
f. memberikan persetujuan tertulis terhadap penyidikan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota;
g. menyelesaikan perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antarkabupaten/kota dalam satu provinsi;
h. melantik bupati/walikota;
i. melantik kepala instansi vertikal dari kementerian dan lembaga pemerintah nonkementerian yang ditugaskan di wilayah provinsi yang bersangkutan; dan
j. melaksanakan tugas lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Upaya resentralisasi dan/atau penguatan posisi pemerintah provinsi seperti dua sisi mata pisau yang bisa menguatkan kebijakan desentralisasi atau mereduksi kebijakan desentralisasi yang sudah dimulai sejak reformasi. Diperlukan pengkajian dan penelitian lebih lanjut untuk melihat kecenderungan resentralisasi ini agar Indonesia tidak terjerumus dalam kesalahan konstruksi tata hubungan antar pemerintahan provinsi dan pemerintahan kabupaten/kota.

3.3 Kerjasama Daerah

Otonomi memberikan kesempatan kepada kabupaten/kota untuk melakukan kerjasama dengan kabupaten/kota dan atau yang berbatasan. Kerjasama daerah ini didasarkan pada beberapa alasan. Pertama, dalam kenyataannya tidak semua sumber daya yang dibutuhkan daerah di dalam membangun atau menyelenggarakan pelayanan publik dimiliki oleh daerah, oleh karena itu daerah memerlukan daerah lain untuk menghasilkan sesuatu yang diinginkannya. Kedua, Adanya keterbatasan anggaran belanja publik dalam suatu daerah, sehingga apabila daerah satu dengan daerah yang lain memiliki tujuan yang sama, maka kerja sama merupakan jawaban untuk efisiensi terhadap penggunaan anggaran daerah. Hal-hal tersebut menjadikan daerah-daerah yang bersangkutan merasa perlu untuk melakukan koordinasi dan kerja sama dalam pelaksanaan dan upaya pencapaian beberapa keinginan

daerah yang muncul.

Abdurrahman[94] menguraikan faktor-faktor yang menjadi penyebab perlunya kerja sama daerah, antara lain :

1. Faktor keterbatasan daerah, semakin berkembangnya kesadaran akan keterbatasan daerah di berbagai sektor dan perlunya menggalang kekuatan atau potensi daerah secara bersama-sama guna menopang kelemahan lokal.
2. Faktor kesamaan kepentingan, semakin berkembangnya kesadaran akan keterbatasan daerah di berbagai sektor dan perlunya menggalang kekuatan atau potensi daerah secara bersama-sama.
3. Berkembangnya paradigma baru di masyarakat memerlukan wadah komunikatif yang menunjang pendekatan perencanaan partisipatif sesuai dengan semangat otonomi daerah.
4. Jawaban terhadap kekhawatiran disintegrasi perlunya menggalang persatuan dan kesatuan dalam mempererat kerja sama antar daerah.
5. Sinergi antar daerah, tumbuhnya kesadaran, bahwa dengan kerja sama antardaerah dapat memperbesar peluang keberhasilan pembangunan daerah.
6. Peluang perolehan kerja sama dan sumber dana dari program pembangunan, baik nasional maupun internasional
7. Sebagai wadah komunikasi utama bagi *stakeholder* dalam kegiatan pembangunan
8. Jawaban teknis terhadap kelemahan instrumentasi formal pembangunan (3K).

Menurut Taylor dalam Tarigan[95] ada beberapa model bentuk kerja sama antar daerah, diantaranya:

1. *Handshake Agreement*, yang dicirikan oleh tidak adanya dokumen perjanjian kerja sama yang formal. Kerja sama model ini didasarkan pada komitmen dan kepercayaan secara politis antar daerah yang terkait. Biasanya, bentuk kerja sama seperti ini dapat berjalan pada

[94]Abdurrahman, Benjamin, *Pemahaman Dasar Regional Management dan Regional Marketing*, Semarang: LEKAD, 2005.

[95] Antonius Tarigan, *Kerjasama Antar Daerah (KAD) Untuk Peningkatan Penyelenggaraan Pelayanan Publik Dan Daya Saing Wilayah*, Jakarta: dalam http://bulletin.penataanruang.net/index.asp?mod=_listauth&idauth=5Dw, 2009.

daerah-daerah yang secara historis memang sudah sering bekerja sama dalam berbagai bidang. Bentuk kerja sama ini cukup efisien dan lebih fleksibel dalam pelaksanaannya karena tidak ada kewajiban yang mengikat bagi masing-masing pemerintah daerah. Meski begitu, kelemahan model ini adalah potensi munculnya kesalah-pahaman, terutama pada masalah-masalah teknis, dan *sustainibility* kerja sama yang rendah, terutama apabila terjadi pergantian kepemimpinan daerah. Oleh karena itu, bentuk kerja sama ini sangat jarang ditemukan pada isu-isu strategis.

2. *Fee for service contracts (service agreements)*. Sistem ini, pada dasarnya adalah satu daerah "menjual" satu bentuk pelayanan publik pada daerah lain. Misalnya, air bersih, listrik, dan sebagainya, dengan sistem kompensasi (harga) dan jangka waktu yang disepakati bersama. Keunggulan sistem ini adalah bisa diwujudkan dalam waktu yang relatif cepat. Selain itu, daerah yang menjadi "pembeli" tidak perlu mengeluarkan biaya awal (*start-up cost*) dalam penyediaan pelayanan. Akan tetapi, biasanya cukup sulit untuk menentukan harga yang disepakati kedua daerah.
3. *Joint Agreements* (pengusahaan bersama). Model ini, pada dasarnya mensyaratkan adanya partisipasi atau keterlibatan dari daerah-daerah yang terlibat dalam penyediaan atau pengelolaan pelayanan publik. Pemerintah-pemerintah daerah berbagi kepemilikan kontrol, dan tanggung jawab terhadap program. Sistem ini biasanya tidak memerlukan perubahan struktur kepemerintahan daerah (menggunakan struktur yang sudah ada). Kelemahannya, dokumen perjanjian (*agreement*) yang dihasilkan biasanya sangat rumit dan kompleks karena harus mengakomodasi sistem birokrasi dari pemda-pemda yang bersangkutan.
4. *Jointly-formed authorities* (Pembentukan otoritas bersama). Di Indonesia, sistem ini lebih populer dengan sebutan Sekretariat Bersama. Pemda-pemda yang bersangkutan setuju untuk mendelegasikan kendali, pengelolaan, dan tanggung jawab terhadap satu badan yang dibentuk bersama dan biasanya terdiri dari perwakilan dari pemda-pemda yang terkait. Badan ini bisa juga diisi oleh kaum profesional yang dikontrak bersama oleh pemda-pemda

yang bersangkutan. Badan ini memiliki kewenangan yang cukup untuk mengeksekusi kebijakan-kebijakan yang terkait dengan bidang pelayanan publik yang diurusnya, termasuk biasanya otonom secara politis. Kelemahannya, pemda-pemda memiliki kontrol yang lemah terhadap bidang yang diurus oleh badan tersebut.

5. *Regional Bodies*. Sistem ini bermaksud membentuk satu badan bersama yang menangani isu-isu umum yang lebih besar dari isu lokal satu daerah atau isu-isu kewilayahan. Seringkali, badan ini bersifat netral dan secara umum tidak memiliki otoritas yang cukup untuk mampu bergerak pada tataran implementasi langsung di tingkat lokal. Lebih jauh, apabila isu yang dibahas ternyata merugikan satu daerah, badan ini bisa dianggap kontradiktif dengan pemerintahan lokal. Di Indonesia, peranan badan ini sebenarnya bisa dijalankan oleh Pemerintah Provinsi.

4 Kelembagaan Daerah

Although political forces have largely driven decentralization in East Asia and most countries face similar reform challenges, their decentralization experiences are far from uniform. Countries have adopted different intergovernmental structures, proceeded at uneven paces, and adopted a wide range of implementation strategies. This diversity is not surprising, as East Asian countries vary greatly in geographical size, population, history, economic structure, and political and institutional dynamics, all of which influence the form that decentralization can and should take" (Smoke: 2005)

4.1 Kelembagaan Negara dalam Ketatanegaraan Indonesia

Istilah organ negara atau lembaga negara dapat dibedakan dari perkataan organ atau lembaga swasta, lembaga masyarakat, atau yang biasa disebut Ornop atau Organisasi Non pemerintahan yang dalam bahasa Inggris disebut *Non-Government Organization* atau *Non-Governmental Organization (NGO's)*. Lembaga negara itu dapat berada dalam ranah legislatif, eksekutif, yudikatif, ataupun yang bersifat campuran.[96]

Konsepsi tentang lembaga negara ini dalam bahasa Belanda biasa disebut *staatsorgaan*. Dalam bahasa Indonesia, hal itu identik dengan lembaga negara, badan negara, atau disebut dengan organ negara. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata "lembaga" diartikan sebagai: (i) asal mula atau bakal (yang akan menjadi sesuatu); (ii) bentuk asli (rupa, wujud); (iii) acuan, ikatan; (iv) badan atau organisasi yang bertujuan melakukan penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha; dan (v) pola perilaku yang mapan yang terdiri atas interaksi sosial yang berstruktur.[97]

[96] Jimly Ashhiddiqie (a), *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010.

[97] Jimly Ashhiddiqie (b), (Editor Refly Harun, dkk), *Menjaga Senyut Nadi Konstitusi: Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Konstitusi Press, 2004, hlm. 60-61.

Dalam kamus Hukum Belanda-Indonesia,[98] kata *staatsorgaan* itu diterjemahkan sebagai alat perlengkapan negara. Dalam Kamus hukum Fockema Andreae yang diterjemahkan oleh Saleh Adiwinata dkk, kata orgaan juga diartikan sebagai perlengkapan. Menurut Natabaya,[99] penyusunan UUD 1945 sebelum perubahan, cenderung konsisten menggunakan istilah badan negara, bukan lembaga negara atau organ negara. Sedangkan UUD Tahun 1945 setelah perubahan keempat, melanjutkan kebiasaan MPR sebelum masa reformasi dengan tidak konsisten menggunakan peristilahan lembaga negara, organ negara, dan badan negara.

Bentuk-bentuk organisasi negara dan pemerintahan, baik pada tingkat pusat maupun daerah, pada perkembangan dewasa ini berkembang sangat pesat. Sehingga, doktrin *trias politica* yang biasa dinisbatkan dengan tokoh Montesquieu yang mengandaikan bahwa tiga fungsi kekuasaan negara selalu harus tercermin di dalam tiga jenis organ negara, sering terlihat tidak relevan lagi untuk dijadikan rujukan.

Sebelum Montesquieu, di Perancis pada abad XVI, yang pada umumnya diketahui sebagai fungsi-fungsi kekuasaan negara itu ada lima. Kelimanya adalah (i) fungsi *diplomacie*; (ii) fungsi *defencie*; (iii) fungsi *nancie*; (iv) fungsi *justicie*; dan (v) fungsi *policie*. Oleh John Locke dikemudian hari, konsepsi mengenai kekuasaan negara itu dibagi menjadi empat, yaitu (i) fungsi legislatif; (ii) eksekutif; (iii) fungsi federatif. Bagi John Locke, fungsi peradilan tercakup dalam fungsi eksekutif atau pemerintahan. Akan tetapi, Montesquieu memisahkannya secara tersendiri. Sedangkan, fungsi federatif dianggapnya sebagai bagian dati fungsi eksekutif. Karena itu, dalam *trias politica* Montesquieu, ketiga fungsi kekuasaan negara itu terdiri atas (i) fungsi legislatif; (ii) fungsi eksekutif); dan (iii) fungsi yudisial.[100]

Menurut Montesquieu, setiap negara selalu terdapat tiga cabang kekuasaan yang diorganisasikan ke dalam struktur pemerintahan, yakni kekuasaan legislatif, dan kekuasaan eksekutif yang berhubungan dengan pembentukan hukum atau undang-undang negara, dan cabang kekuasaan eksekutif yang berhubungan dengan penerapan hukum sipil.[101]

---

[98] Marjanne Termorshuizen, *Kamus Hukum Belanda-Indonesia*, Jakarta: Djambatan, 2002, hlm. 390.

[99] H.A.S. Natabaya, *Sistem Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, Konstitusi Press, 2008.

[100] Jimly Ashhiddiqie (a), Op. Cit.

[101] *Ibid*.

Karena warisan lama, harus diakui bahwa di tengah masyarakat kita masih berkembang pemahaman yang luas mengenai pengertian lembaga negara dikaitkan dengan cabang-cabang kekuasaan tradisional legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Lembaga negara dikaitkan dengan pengertian lembaga yang berada di ranah kekuasaan legislatif. Kemudian, yang berada di ranah kekuasaan eksekutif disebut lembaga pemerintah. Sedangkan, yang berada di ranah judikatif disebut sebagai lembaga pengadilan.[102]

Konsepsi *trias politica* yang diidealkan Montesquieu itu jelas tidak relevan lagi dewasa ini, mengingat tidak mungkin lagi mempertahankan bahwa ketiga organisasi tersebut hanya berurusan secaara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut. Kenyataan dewasa ini menunjukan bahwa hubungan antar cabang kekuasaan itu tidak mungkin tidak saling bersentuhan, dan bahkan ketiganya bersifat sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *check and balances*.

Lembaga negara, yang terkadang juga disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan nondepartemen, atau lembaga negara saja, ada yang dibentuk berdasarkan atau karena diberi kekuasaan oleh Undang-Undang Dasar. Ada pula yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya dari Undang-Undang. Bahkan, ada yang hanya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden.[103]

Menurut Jimly,[104] selain lembaga-lembaga negara yang secara eksplisit disebut dalam UUD 1945, ada pula lembaga-lembaga negara yang memliki *constitutional importance* yang sama dengan lembaga negara yang disebutkan dalam UUD 1945, meskipun keberadaannya hanya diatur dengan atau dalam Undang-Undang. Baik yang diatur dalam UUD maupun yang hanya diatur dengan atau dalam Undang-Undang asalkan sama-sama memiliki *constitusional importance*, dapat dikategorikan sebagai lembaga negara yang memiliki derajat konstitusional yang serupa, tetapi tidak dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara. Hierarki atau ranking kedudukannya tentu saja tergantung pada derajat pengaturannya menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.[105]

---

[102] *Ibid*.

[103] *Ibid*.

[104] *Ibid*., hlm. 82.

[105] *Ibid*., hlm. 37.

Lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh Undang-undang Dasar merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan Undang-undang merupakan organ Undang-undang. Sementara, yang hanya dibentuk berdasarkan keputusan Presiden tentunya lebih rendah lagi tingkatan dan derajat perlakuan hukum terhadap pejabat yang duduk di dalamnya. Demikian pula bila lembaga yang dimaksud dibentuk dan diberi kekuasaan berdasarkan Peraturan Daerah, tentu lebih rendah lagi tingkatannya. Kedudukan lembaga yang berbeda-beda tingkatannya inilah yang ikut mempengaruhi kedudukan peraturan yang dikeluarkan oleh masing-masing lembaga tersebut.[106]

Termasuk, lahirnya lembaga negara baru oleh Undang-undang Dasar, yaitu Mahkamah Konstitusi (MK). Keberadaan MK sebagai lembaga tinggi negara memiliki peran tersendiri. Selain mengawal Undang-undang Dasar, juga berperan sebagai *the Sole Interpreter of the Constitution*. Bahkan, dalam rangka kewenangannya untuk memutus perselisihan hasil pemilu, MK dapat disebut sebagai pengawal proses demokratisasi. MK juga merupakan pelindung hak asasi manusia (*the protector of human rights*).[107]

Dalam setiap pembicaraan mengenai organisasi negara, ada dua unsur pokok yang saling berkaitan, yaitu *organ* dan *functie*. Dalam UUD Tahun 1945, organ-organ yang dimaksud, ada yang disebut secara eksplisit namanya, dan ada pula yang disebutkan eksplisit hanya fungsinya. Bila dikaitkan dengan hal di atas, seperti sudah diuraikan sebelumnya, maka dapat dikemukakan bahwa dalam UUD Tahun 1945, terdapat tidak kurang dari 34 organ yang disebut keberadaannya. Organ itu, sebagai berikut:

Tabel 1. Organ Negara dalam UUD Tahun 1945

No.	Pasal	Nama Organ
1.	Pasal 2 dan 3	Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)
2.	Pasal 4 – 16	Presiden
3.	Pasal 4 ayat (2)	Wakil Presiden
4.	Pasal 7 ayat (1), (2), (3)	Menteri dan Kementerian Negara
5.	Pasal 8 ayat (3)	Menteri Luar Negeri
6.	Pasal 8 ayat (3)	Menteri Dalam Negeri
7.	Pasal 8 ayat (3)	Menteri Pertahanan
8.	Pasal 16	Dewan Pertimbangan Presiden
9.	Pasal 13 ayat (1) dan (2)	Duta

[106] *Ibid*.

[107] *Ibid*. hlm. 132.

10.	Pasal 13 ayat (1)	Konsul
11.	Pasal 18 ayat (2), (3), (5), (6), dan (7).	Pemerintah Daerah Provinsi
12.	Pasal 18 ayat (4)	Gubernur Kepala Pemerintah Daerah
13.	Pasal 18 ayat (3)	DPRD Provinsi
14.	Pasal 18 ayat (2), (3), (5), (6), dan (7)	Pemerintah Daerah Kabupaten
15.	Pasal 18 ayat (4)	Bupati Kepala Pemerintah Daerah Kabupaten
16.	Pasal 18 ayat (3)	DPRD Kabupaten
17.	Pasal 18 ayat (2), (3), (5), (6), dan (7)	Pemerintah Daerah Kota
18.	Pasal 18 ayat (4)	Walikota Kepala Pemerintah Daerah Kota
19.	Pasal 18 ayat (3)	DPRD Kota
20.	Pasal 18B ayat (1)	Satuan Pemerintah Daerah yang bersifat khusus
21.	Pasal 19 – Pasal 22B	DPR
22.	Pasal 22C dan Pasal 22D	DPD
23.	Pasal 22E ayat (5)	KPU, namun nama KPU bukanlah nama yang ditetapkan oleh UUD Tahun 1945, melainkan oleh UU.
24.	Pasal 23D	Bank Sentral, namun nama Bank Indonesia sebagai bank sentral bukan ditetapkan UUD Tahun 1945, melainkan oleh UU.
25.	Pasal 23E (3ayat), 23F (2ayat) dan 23G (2ayat).	BPK
26.	Pasal 24 dan Pasal 24A	Mahkamah Agung
27.	Pasal 24 dan Pasal 24C	Mahkamah Konstitusi
28.	Pasal24 dan Pasal24A	Komisi Yudisial
29.	Pasal 30	TNI
30.	Pasal 10	TNI AD
31.	Pasal 10	TNI AL
32.	Pasal 10	TNI AU
33.	Pasal 30	POLRI
34.	Pasal 24 ayat (3)	Badan-badan lain yang terkait dengan kehakiman diatur dengan UU

***Sumber:** Diolah dari Jimly Asshidiqqie, Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara, hlm. 84-88

Seperti yang telah diuraikan diatas, terdapat 34 buah organ yang disebut secara langsung maupun tidak langsung oleh UUD Tahun 1945. Menurut

Jimly,[108] ke-34 organ tersebut dapat dibedakan dari dua segi, yaitu segi fungsi dan segi hierarkinya. Untuk itu, ada dua kriteria yang dapat dipakai, yaitu (i) kriteria hierarki bentuk sumber normatif yang menentukan kewenangannya, dan (ii) kualitas fungsinya yang bersifat utama atau penunjang dalam sistem kekuasaan negara.

4.2 Kelembagaan Daerah

Dalam klasifikasi yang dilakukan oleh Jimly Asshidiqie,[109] hierarki kelembagaan negara dapat dibedakan ke dalam 3 lapis, yaitu organ lapis pertama yang disebut dengan "lembaga tinggi negara"; organ lapis kedua disebut dengan "lembaga negara"; dan organ lapis ketiga yang disebut "lembaga daerah".

Ketentuan konstitusional mengenai lembaga-lembaga daerah sebagai organ lapis ketiga, diatur dalam Bab VI UUD 1945 tentang Pemerintah Daerah. Dalam ketentuan tersebut diatur adanya beberapa organ jabatan yang dapat disebut sebagai organ daerah atau lembaga daerah yang merupakan lembaga negara yang terdapat di daerah. Lembaga-lembaga daerah itu adalah:

1. Kepala Daerah; dan
2. DPRD.

UU Nomor 32 Tahun 2004 menentukan bahwa setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintah daerah yang disebut kepala daerah. Kepala daerah untuk provinsi disebut Gubernur, untuk kabupaten disebut bupati, dan untuk kota disebut walikota.

1. Kepala daerah mempunyai tugas dan wewenang:
2. memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
3. mengajukan rancangan Perda;
4. menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
5. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama;
6. mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah;
7. mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat

[108] *Ibid*, hlm. 90.

[109] *Ibid*.

menunjuk

8. kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundangundangan; dan
9. melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah. Secara umum, perangkat daerah terdiri dari unsur staf yang membantu penyusunan kebijakan dan koordinasi, diwadahi dalam lembaga sekretariat; unsur pendukung tugas kepala daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik, diwadahi dalam lembaga teknis daerah; serta unsur pelaksana urusan daerah yang diwadahi dalam lembaga dinas daerah.

Sementara itu, kelembagaan daerah juga sangat berkaitan dengan kelembagaan pemerintah daerah. Secara normatif, kelembagaan pemerintah daerah mengacu pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota; Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 mengenai Organisasi Perangkat Daerah; Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 57 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penataan Organisasi Perangkat Daerah; yang di dalamnya mengatur mengenai jumlah dinas, badan, dan lembaga teknis serta sub-sub struktural yang menjadi bagian dari Satuan Kerja Perangkat Daerah yang bersangkutan.

Pembentukan perangkat daerah pada dasarnya dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat, disamping sebagai sarana pendidikan politik di tingkat lokal. Untuk itu, pembentukan perangkat daerah harus mempertimbangkan berbagai faktor, seperti kemampuan ekonomi, potensi daerah, luas wilayah, dan pertimbangan dari; aspek sosial budaya; aspek sosial politik; aspek pertahanan dan keamanan; serta pertimbangan dan syarat lain yang memungkinkan daerah itu dapat menyelenggarakan dan mewujudkan tujuan dibentuknya daerah dan diberikannya otonomi daerah.[110]

Perangkat daerah menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 terdiri atas, Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Dinas Daerah, Lembaga Teknis Daerah,

[110] *Ibid.,* hlm. 134-135.

Kecamatan, dan Kelurahan. Beberapa ketentuan normatif bagi perangkat daerah tersebut dijabarkan sebagai berikut:

1.1Sekretariat daerah dipimpin oleh Sekretaris Daerah. Sekretaris daerah mempunyai tugas dan kewajiban membantu kepala daerah dalam menyusun kebijakan dan mengkoordinasikan dinas daerah dan lembaga teknis daerah. Dalam pelaksanaan tugas dan kewajiban, sekretaris daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah. Apabila sekretaris daerah berhalangan melaksanakan tugasnya, tugas sekretaris daerah dilaksanakan oleh pejabat yang ditunjuk oleh kepala daerah. Sekretaris Daerah kabupaten diangkat dan diberhentikan oleh Gubernur atas usul Bupati sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sekretaris Daerah karena kedudukannya sebagai pembina pengawai negeri sipil di daerah.

2. Sekretariat DPRD dipimpin oleh Sekretaris DPRD. Sekretaris DPRD Kabupaten diangkat dan diberhentikan oleh Bupati dengan persetujuan DPRD Kabupaten. Sekretaris DPRD dalam melaksanakan tugasnya secara teknis operasional berada dibawah dan bertanggung jawab kepada pimpinan DPRD dan secara administratif bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui Sekretaris Daerah. Susunan organisasi sekretariat DPRD ditetapkan dalam peraturan daerah berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Sekretaris DPRD mempunyai tugas:
   a. menyelenggarakan administrasi kesekretariatan DPRD;
   b. menyelenggarakan administrasi keuangan DPRD;
   c. mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD; dan
   d. menyediakan dan mengkoordinasi tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD dalam melaksanakan fungsinya sesuai dengan kemampuan keuangan daerah.
3. Dinas daerah merupakan unsur pelaksana otonomi daerah. Dinas daerah dipimpin oleh kepala dinas yang diangkat dan diberhentikan oleh kepala daerah dari pegawai negeri sipil yang memenuhi syarat atas usul Sekretaris Daerah. Kepala dinas daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui Sekretaris Daerah.
4. Lembaga teknis daerah merupakan unsur pendukung tugas kepala daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang

bersifat spesifik berbentuk badan, kantor, atau rumah sakit umum daerah. Badan, kantor atau rumah sakit umum daerah tersebut dipimpin oleh kepala badan, kepala kantor, atau kepala rumah sakit umum daerah yang diangkat oleh kepala daerah dari pegawai negeri sipil yang memenuhi syarat atas usul Sekretaris Daerah. Kepala badan, kantor, atau rumah sakit umum daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui Sekretaris Daerah.

5. Kecamatan dibentuk di wilayah kabupaten dengan Perda berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Kecamatan dipimpin oleh camat yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian wewenang bupati untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah. Camat diangkat oleh Bupati atas usul sekretaris daerah kabupaten dari pegawai negeri sipil yang menguasai pengetahuan teknis pemerintahan dan memenuhi persyaratan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Camat dalam menjalankan tugas-tugasnya dibantu oleh perangkat kecamatan dan bertanggung jawab kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah kabupaten. Perangkat kecamatan bertanggung jawab kepada camat.

   Camat menyelenggarakan tugas umum pemerintahan meliputi:

   a. mengkoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat;
   b. mengkoordinasikan upaya penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum;
   c. mengkoordinasikan penerapan dan penegakan peraturan perundangundangan;
   d. mengkoordinasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum;
   e. mengkoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di tingkat kecamatan;
   f. membina penyelenggaraan pemerintahan desa dan/atau kelurahan;
   g. melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya dan/atau yang belum dapat dilaksanakan pemerintahan desa atau kelurahan.

6. Kelurahan dibentuk di wilayah kecamatan dengan Perda berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Kelurahan dipimpin oleh lurah yang

dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan dari Bupati. Lurah diangkat oleh Bupati atas usul Camat dari pegawai negeri sipil yang menguasai pengetahuan teknis pemerintahan dan memenuhi persyaratan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam melaksanakan tugas, Lurah bertanggung jawab kepada Bupati/ Walikota melalui Camat. Lurah dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh perangkat kelurahan. Lurah mempunyai tugas:

a. pelaksanaan kegiatan pemerintahan kelurahan;
b. pemberdayaan masyarakat;
c. pelayanan masyarakat;
d. penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum; dan
p. pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum.

Sementara itu, DPRD sebagai salah satu unsur dari pemerintahan daerah memiliki peran dan fungsi penting dalam penyelenggaraan otonomi daerah. DPRD merupakan suatu cerminan demokrasi dan wajah konstitusionalisme di daerah. Pasal 41 UU 32 Tahun 2004 menegaskan bawah DPRD memiliki 3 (tiga) fungsi pokok, antara lain fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Baik DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota mempunyai fungsi yang sama. Fungsi legislasi adalah fungsi DPRD untuk membentuk peraturan daerah bersama Kepala Daerah. Adapun yang dimaksud dengan fungsi anggaran adalah fungsi DPRD bersama-sama dengan pemerintah daerah untuk menyusun dan menetapkan APBD yang di dalamnya termasuk anggaran untuk pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenang DPRD. Sedangkan yang dimaksud fungsi pengawasan adalah fungsi DPRD untuk melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, peraturan daerah, dan keputusan Kepala Daerah serta kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah.

Untuk meningkatkan kemandirian DPRD dan meningkatkan peranannya sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah, maka DPRD diberi tugas dan wewenang yang lebih luas. Dalam Pasal 42 UU 12 Tahun 2008, DPRD mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut:

a. Membentuk[111] Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk

[111] Berdasarkan penjelasan pasal ini, yang dimaksud dengan "membentuk" dalam ketentuan ini adalah termasuk pengajuan rencana Perda. Rancangan Perda dapat berasal dari DPRD atau gubernur, atau bupati/walikota, masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, atau kota. Kemudian, rancangan Perda dapat disampaikan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan khusus yang menangani bidang legislasi DPRD. Rancangan Perda yang telah disiapkan oleh gubernur atau bupati/walikota disampaikan dengan surat

mendapat persetujuan bersama;

b. Membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah;
c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah;
d. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/ wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD kabupaten/kota;
e. Memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah;[112]
f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional[113] di daerah;
g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional[114] yang dilakukan oleh pemerintah daerah;
h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban[115] kepala daerah

---

pengantar gubernur atau bupati/walikota kepada DPRD oleh gubernur atau bupati/walikota. Sedangkan, rancangan Perda yang telah disiapkan oleh DPRD disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada gubernur atau bupati/walikota. Apabila dalam satu masa sidang, gubernur atau bupati/walikota dan DPRD menyampaikan rancangan Perda, mengenai materi yang sama, maka yang dibahas adalah rancangan Perda yang disampaikan oleh DPRD, sedangkan rancangan Perda yang disampaikan oleh gubernur atau bupati/walikota digunakan sebagai bahan untuk dipersidangkan. Dan harus dipahami sebuah rancangan Perda harus memuat materi dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

[112] Berdasarkan penjelasan pasal ini, yang dimaksud dengan "kekosongan jabatan wakil kepala daerah" adalah apabila kepala daerah diberhentikan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 ayat (2), Pasal 31 ayat (2), dan Pasal 32 ayat (7) UUPD yang sisa masa jabatannya lebih dari 18 (delapan belas bulan, kepala daerah mengusulkan 2 (dua) orang calon wakil kepala daerah untuk dipilih oleh Rapat Paripurna DPRD berdasarkan usul partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calonnya terpilih dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Lebih lanjut lihat Pasal 35 UUPD.

[113]Berdasarkan penjelasan pasal ini, yang dimaksud dengan "perjanjian internasional" adalah perjanjian antar pemerintah dengan pihak luar negeri terkait dengan kepentingan daerah.

[114] Berdasarkan penjelasan pasal ini, yang dimaksud dengan "kerjasama internasional" adalah kerjasama daerah dengan pihak luar negeri yang meliputi kerjasama kabupaten/kota "kembar" kerjasama teknik termasuk bantuan kemanusiaan, kerjasama penerusan pinjaman/hibah, kerjasama penyertaan modal dan kerjasama lainnya sesuai dengan peraturan perundangan.

[115]Berdasarkan penjelasan pasal ini, yang dimaksud dengan "laporan keterangan pertanggungjawaban" adalah laporan yang disampaikan oleh kepala daerah setiap tahun dalam sidang Paripurna DPRD yang berkaitan dengan penyelenggaraan tugas otonomi dan tugas pembantuan.

dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;

i. dihapus;
j. Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah;
k. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Sejalan dengan tugas dan kewenangan ini, berdasarkan Pasal 43 UU Nomor 32 Tahun 2004, DPRD mempunyai hak:[116]

a. Interpelasi, yaitu hak DPRD untuk meminta keterangan kepada kepala daerah mengenai kebijakan pemerintah daerah yang penting dan strategis yang berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan negara.
b. Angket, yaitu pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD untuk melakukan penyelidikan terhadap suatu kebijakan tertentu kepala daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan negara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Pelaksanaan hak angket dilakukan setelah diajukan hak interpelasi dan mendapat persetujuan dari Rapat Paripurna DPRD yang dihadiri sekurang-kurangnya 3/4 (tiga perempat) dari jumlah anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD yang hadir.
c. Menyatakan pendapat, yaitu hak DPRD untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan kepala daerah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket.

4.3 Komisi Independen di Daerah

Disamping lembaga-lembaga negara dan lembaga-lembaga daerah seperti telah diuraikan diatas, ada pula beberapa lembaga negara lain yang dibentuk berdasarkan amanat Undang-undang atau peraturan yang lebih rendah, seperti peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, atau Keputusan Presiden. Beberapa diantaranya, yaitu:

[116] Tentang hak dan kewajiban DPRD ini, lihat juga dalam Pasal 63 – 67 menyangkut DPRD provinsi dan Pasal 79 – 82 untuk DPRD kabupaten/kota UU SK MPR, DPR, DPD, DPRD.

Tabel 2. Komisi Independen

No	Lembaga	Peraturan Pembentuk
1.	Komisi Penyiaran Indonesia (KPI)	Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran
2.	Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)	Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat; Keppres No. 75 Tahun 1999 tentang Komisi Pengawas persaingan Usaha.
3.	Komisi Kebenaran dan rekonsiliasi (KKR)	Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan rekonsiliasi
4	Komisi Banding Paten	Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2001 tentang Paten; Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1995 tentang Komisi Banding Paten.
5.	Komisi Perlindungan Anak Indonesia	Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak; Keppres Nomor 77 Tahun 2003 tentang Komisi Perlindungan Anak Indonesia
6.	Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan	Keppres Nomor 181 Tahun 1998 tentang Komisi Nasional anti Kekerasan terhadap Perempuan.
7	KPK (Komisi Pemberantasan Korupsi)	UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi.
8	KOMNAS HAM (Komisi Nasional HAK Asasi Manusia)	UU Nomor 39 tahun 1999 tentang HAM.
9	Komisi Informasi Publik	UU Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.
10	Komisi Ombudsman	UU Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.
11	Komisi Banding Merek	UU No 15 Tahun 2001 tentang Merek.

Walaupun keberadaan badan atau komisi-komisi ini sudah diatur Undang-undang, namun pembentukannya diserahkan kepada presiden atau menteri atau pejabat yang bertanggungjawab mengenai hal itu. Bahkan, banyak pula badan-badan, dewan atau komisi yang sama sekali belum diatur di dalam undang-undang, tetapi dibentuk berdasarkan peraturan yang lebih rendah tingkatannya. Kadang, lembaga-lembaga negara yang dimaksud dibentuk berdasarkan atas peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang atau hanya didasarkan atas *beleid* presiden (*Presidential Policy*) saja[117].

[117] Jimly Ashhiddiqie (a), *Op. Cit.*

Di tingkat daerah, komisi-komisi independen ini juga mempunyai perwakilan daerah masing-masing.

1. Komisi Ombudsman

Pembentukan Perwakilan Ombudsman bertujuan memberikan kemudahan bagi masyarakat untuk mengakses pelayanan dari Ombudsman dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas pengawasan untuk mewujudkan peningkatan kualitas pelayanan publik yang baik.

Perwakilan Ombudsman mempunyai hubungan hierarkis dengan Ombudsman dan bertanggung jawab kepada Ketua Ombudsman. Perwakilan Ombudsman berkedudukan di ibukota provinsi atau kabupaten/kota. Perwakilan Ombudsman dipimpin oleh seorang Kepala Perwakilan Ombudsman.

Perwakilan Ombudsman berfungsi mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik di wilayah kerjanya, baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Perwakilan Ombudsman mempunyai tugas:

1. menerima Laporan atas dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik di wilayah kerjanya;
2. melakukan pemeriksaan substansi atas Laporan di wilayah kerjanya;
3. menindaklanjuti Laporan yang tercakup dalam ruang lingkup kewenangan Ombudsman di wilayah kerjanya;
4. melakukan investigasi atas prakarsa sendiri terhadap dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik di wilayah kerjanya;
5. melakukan koordinasi dan kerja sama dengan pemerintahan daerah, instansi pemerintah lainnya, lembaga pendidikan, lembaga kemasyarakatan, dan perseorangan;
6. membangun jaringan kerja;

7. melakukan upaya pencegahan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik di wilayah kerjanya; dan
8. melakukan tugas lain yang diberikan oleh Ombudsman.

Dalam melaksanakan fungsi dan tugasnya, Perwakilan Ombudsman berwenang:

1. meminta keterangan secara lisan dan/atau tertulis dari Pelapor, Terlapor, atau pihak lain yang terkait mengenai Laporan yang disampaikan kepada Perwakilan Ombudsman;
2. memeriksa keputusan, surat-menyurat, atau dokumen lain yang ada pada Pelapor ataupun Terlapor untuk mendapatkan kebenaran suatu Laporan;
3. meminta klarifikasi dan/atau salinan atau fotokopi dokumen yang diperlukan dari instansi mana pun untuk pemeriksaan Laporan atau dari instansi Terlapor;
4. melakukan pemanggilan terhadap Pelapor, Terlapor, dan pihak lain yang terkait dengan Laporan;
5. menyelesaikan Laporan melalui mediasi dan konsiliasi atas permintaan para pihak;
6. menyampaikan usul Rekomendasi kepada Ombudsman mengenai penyelesaian Laporan, termasuk usul Rekomendasi untuk membayar ganti rugi dan/atau rehabilitasi kepada pihak yang dirugikan; dan demi kepentingan umum mengumumkan hasil temuan, kesimpulan, dan Rekomendasi.

2. KPID (Komisi Penyiaran Indonesia Daerah)

KPI terdiri atas KPI Pusat dibentuk di tingkat pusat, dan KPI Daerah (KPID) dibentuk di tingkat provinsi, sebagai perwakilan instansi pusat di daerah sebagaimana diatur dalam UU Nomor 32 tahun 2002. Dalam menjalankan fungsi, tugas, wewenang dan kewajibannya, KPI Pusat diawasi oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, dan KPI Daerah diawasi oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi. Adapun peran KPI daerah, sebagai wadah penjaring aspirasi masyarakat dan kepentingan masyarakat di daerah akan penyiaran.

KPID sebagai sebuah lembaga negara yang dibentuk di daerah, mempunyai tugas dan kewajiban, diantaranya :

1. menjamin masyarakat untuk memperoleh informasi yang layak dan benar sesuai dengan hak asasi manusia;
2. ikut membantu pengaturan infrastruktur bidang penyiaran;
3. ikut membangun iklim persaingan yang sehat antarlembaga penyiaran dan industri terkait;
4. memelihara tatanan informasi nasional yang adil, merata, dan seimbang;
5. menampung, meneliti, dan menindaklanjuti aduan, sanggahan, serta kritik dan apresiasi masyarakat terhadap penyelenggaraan penyiaran; dan
6. menyusun perencanaan pengembangan sumber daya manusia yang menjamin profesionalitas di bidang penyiaran.

Keberadaan KPID tentunya tidak hanya mengenai pengaturan penyiaran, melainkan sebagai pengontrol akan persaingan antar lembaga penyiaran dan industri terkait. Ini mendapat perhatian karena mulai tumbuh industri penyiaran, khususnya di daerah, seiring makin berkembangnya akses informasi publik. Dalam menjalankan wewenangnya, KPID memiliki standarisasi pelaksanaan kewenangannya, diantaranya:

1. menetapkan standar program siaran;
2. menyusun peraturan dan menetapkan pedoman perilaku penyiaran;
3. mengawasi pelaksanaan peraturan dan pedoman perilaku penyiaran serta standar program siaran;
4. memberikan sanksi terhadap pelanggaran peraturan dan pedoman perilaku penyiaran serta standar program siaran;
5. melakukan koordinasi dan/atau kerjasama dengan Peme-rintah, lembaga penyiaran, dan masyarakat.

Dalam pelaksanaan norma diatas, Komisi Penyiaran Indonesia dapat mengeluarkan regulasi mengenai pelaksanaan yang diatur dalam butir-butir pasal diatas. Diantaranya, Peraturan Komisi Penyiaran Indonesia tentang Pedoman Perilaku Penyiaran, sebagai panduan tentang batasan perilaku penyelenggaraan penyiaran dan pengawasan penyiaran nasional.

3. Komisi Pemilihan Umum Daerah

Pasca perubahan UUD 1945, dibentuklah lembaga negara yang khusus

menyelengarakan pemilihan umum sebagai pelaksanaan proses demokrasi, yaitu Komisi Pemilihan Umum (KPU). Untuk tingkat daerah, pelaksanaan fungsi KPU dilakukan oleh KPUD. Fungsi tersebut, yakni melaksanakan pemilihan, baik oleh KPU Pusat maupun KPUD, pada tingkat legislatif (DPR, DPRD, dan DPD) dan eksekutif (Presiden, Wakil Presiden, Gubernur, dan Bupati).

Keberadaan KPU sebagai pelaksana pemilihan umum, tentunya memiliki wewenang, hak dan kewajiban, yang terkait dengan pelaksanaan pemilihan umum. Sebagaimana diatur dalam UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelengaraan Pemilihan Umum, KPU dapat dibagi menjadi 3 wilayah kerja sebagai akibat diberlakukannya desentralisasi daerah, diantaranya KPU Pusat, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota.

Pelaksanaan pemilihan umum yang diselengarakan oleh KPU maupun KPUD dibagi menjadi 3 bentuk, yaitu:

1. Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden;
2. Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD;
3. Pemilihan Umum Kepala Daerah (tingkat Provinsi, Kabupaten/ Kota).

Wewenang dari KPU tingkat pusat terkait pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden, diantaranya:

1. merencanakan program dan anggaran serta menetapkan jadwal;
2. menyusun dan menetapkan tata kerja KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS, PPLN, dan KPPSLN;
3. menyusun dan menetapkan pedoman yang bersifat teknis untuk tiap-tiap tahapan berdasarkan peraturan perundang-undangan;
4. mengoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan semua tahapan;
5. memutakhirkan data pemilih berdasarkan data kependudukan dan menetapkannya sebagai daftar pemilih;
6. menerima daftar pemilih dari KPU Provinsi;
7. menetapkan pasangan calon presiden dan calon wakil presiden yang telah memenuhi persyaratan;
8. menetapkan dan mengumumkan hasil rekapitulasi penghitungan suara berdasarkan hasil rekapitulasi penghitungan suara di KPU Provinsi dengan membuat berita acara penghitungan suara dan

sertifikat hasil penghitungan suara;

9. membuat berita acara penghitungan suara serta membuat sertifikat penghitungan suara dan wajib menyerahkannya kepada saksi peserta Pemilu dan Bawaslu;
10. menerbitkan Keputusan KPU untuk mengesahkan hasil Pemilu dan mengumumkannya;
11. mengumumkan pasangan calon presiden dan wakil presiden terpilih dan membuat berita acaranya;
12. menetapkan standar serta kebutuhan pengadaan dan pendistribusian perlengkapan;
13. memeriksa pengaduan dan/atau laporan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota KPU, KPU Provinsi, PPLN, dan KPPSLN;
14. menindaklanjuti dengan segera temuan dan laporan yang disampaikan oleh Bawaslu;
15. menonaktifkan sementara dan/atau mengenakan sanksi administratif kepada anggota KPU, KPU Provinsi, PPLN, KPPSLN, Sekretaris Jenderal KPU, dan pegawai Sekretariat Jenderal KPU yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu yang sedang berlangsung berdasarkan rekomendasi Bawaslu dan ketentuan peraturan perundang-undangan;
16. melaksanakan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu dan/atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang KPU kepada masyarakat;
17. menetapkan kantor akuntan publik untuk mengaudit dana kampanye dan mengumumkan laporan sumbangan dana kampanye;
18. melakukan evaluasi dan membuat laporan setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu; dan
19. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh undang-undang.

Tugas dan wewenang KPU dalam penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah meliputi:

1. menyusun dan menetapkan pedoman tata cara penyelenggaraan sesuai dengan tahapan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan;

2. mengoordinasikan dan memantau tahapan;
3. melakukan evaluasi tahunan penyelenggaraan Pemilu;
4. menerima laporan hasil Pemilu dari KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota;
5. menonaktifkan sementara dan/atau mengenakan sanksi administratif kepada anggota KPU Provinsi yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaran Pemilu yang sedang berlangsung berdasarkan rekomendasi Bawaslu dan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
6. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh undang-undang.

KPU dalam Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, dan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah berkewajiban:

1. melaksanakan semua tahapan penyelenggaraan Pemilu secara tepat waktu;
2. memperlakukan peserta Pemilu dan pasangan calon secara adil dan setara;
3. menyampaikan semua informasi penyelenggaraan Pemilu kepada masyarakat;
4. melaporkan pertanggungjawaban penggunaan anggaran sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
5. memelihara arsip dan dokumen Pemilu serta mengelola barang inventaris KPU berdasarkan peraturan perundang-undangan;
6. menyampaikan laporan periodik mengenai tahapan penyelenggaraan Pemilu kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat serta menyampaikan tembusannya kepada Bawaslu;
7. membuat berita acara pada setiap rapat pleno KPU dan ditandatangani oleh ketua dan anggota KPU;
8. menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemilu kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat serta menyampaikan tembusannya kepada Bawaslu paling lambat 30 (tiga puluh) hari setelah pengucapan sumpah/janji pejabat; dan
9. melaksanakan kewajiban lain yang diberikan oleh peraturan

perundang-undangan.

Sementara itu, tugas dan wewenang KPU Provinsi dalam penyelenggaraan Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, antara lain:

1. menjabarkan program dan melaksanakan anggaran serta menetapkan jadwal di provinsi;
2. melaksanakan semua tahapan penyelenggaraan di provinsi berdasarkan peraturan perundangundangan;
3. mengoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan tahapan penyelenggaraan oleh KPU Kabupaten/Kota;
4. memutakhirkan data pemilih berdasarkan data kependudukan dan menetapkannya sebagai daftar pemilih;
5. menerima daftar pemilih dari KPU Kabupaten/Kota dan menyampaikannya kepada KPU;
6. menetapkan dan mengumumkan hasil rekapitulasi penghitungan suara Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi berdasarkan hasil rekapitulasi di KPU Kabupaten/Kota dengan membuat berita acara penghitungan suara dan sertifikat hasil penghitungan suara;
7. melakukan rekapitulasi hasil penghitungan suara Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah di provinsi yang bersangkutan dan mengumumkannya berdasarkan berita acara hasil rekapitulasi penghitungan suara di KPU Kabupaten/Kota;
8. membuat berita acara penghitungan suara serta membuat sertifikat penghitungan suara dan wajib menyerahkannya kepada saksi peserta Pemilu, Panwaslu Provinsi, dan KPU;
9. menerbitkan Keputusan KPU Provinsi untuk mengesahkan hasil Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan mengumumkannya;
10. mengumumkan calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi terpilih sesuai dengan alokasi jumlah kursi setiap daerah pemilihan di provinsi yang bersangkutan dan membuat berita acaranya;
11. memeriksa pengaduan dan/atau laporan adanya pelanggaran kode

etik yang dilakukan oleh KPU Kabupaten/Kota;

12. menindaklanjuti dengan segera temuan dan laporan yang disampaikan oleh Panwaslu Provinsi;
13. menonaktifkan sementara dan/atau mengenakan sanksi administratif kepada anggota KPU Kabupaten/Kota, sekretaris KPU Provinsi, dan pegawai sekretariat KPU Provinsi yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu yang sedang berlangsung berdasarkan rekomendasi Panwaslu Provinsi dan ketentuan peraturan perundang-undangan;
14. menyelenggarakan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu dan/atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang KPU Provinsi kepada masyarakat;
15. melakukan evaluasi dan membuat laporan setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu; dan
16. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh KPU dan/atau undang-undang.

Tugas dan wewenang KPU Provinsi dalam penyelenggaraan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden meliputi:

1. menjabarkan program dan melaksanakan anggaran serta menetapkan jadwal di provinsi;
2. melaksanakan semua tahapan penyelenggaraan di provinsi berdasarkan peraturan perundangundangan;
3. mengoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan tahapan penyelenggaraan oleh KPU Kabupaten/Kota;
4. memutakhirkan data pemilih berdasarkan data kependudukan dan menetapkannya sebagai daftar pemilih;
5. menerima daftar pemilih dari KPU Kabupaten/Kota dan menyampaikannya kepada KPU;
6. melakukan rekapitulasi hasil penghitungan suara Pemilu Presiden dan Wakil Presiden di provinsi yang bersangkutan dan mengumumkannya berdasarkan hasil rekapitulasi penghitungan suara di KPU Kabupaten/Kota dengan membuat berita acara penghitungan suara dan sertifikat hasil penghitungan suara;
7. membuat berita acara penghitungan suara serta membuat sertifikat hasil penghitungan suara dan wajib menyerahkannya kepada saksi

peserta Pemilu, Panwaslu Provinsi, dan KPU;

8. memeriksa pengaduan dan/atau laporan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh KPU Kabupaten/Kota;
9. menindaklanjuti dengan segera temuan dan laporan yang disampaikan oleh Panwaslu Provinsi;
10. menonaktifkan sementara dan/atau mengenakan sanksi administratif kepada anggota KPU Kabupaten/Kota, sekretaris KPU Provinsi, dan pegawai sekretariat KPU Provinsi yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu yang sedang berlangsung berdasarkan rekomendasi Panwaslu Provinsi dan ketentuan peraturan perundang-undangan;
11. melaksanakan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu dan/atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang KPU Provinsi kepada masyarakat;
12. melakukan evaluasi dan membuat laporan setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu; dan
13. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh KPU dan/atau undang-undang.

Sedangkan, tugas dan wewenang KPU Provinsi dalam penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, diantaranya:

1. merencanakan program, anggaran, dan jadwal Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi;
2. menyusun dan menetapkan tata kerja KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, dan KPPS dalam Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi dengan memperhatikan pedoman dari KPU;
3. menyusun dan menetapkan pedoman yang bersifat teknis untuk tiap-tiap tahapan penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi berdasarkan peraturan perundang-undangan;
4. mengoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan semua tahapan penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi berdasarkan peraturan perundangundangan dengan memperhatikan pedoman dari KPU;
5. memutakhirkan data pemilih berdasarkan data kependudukan dan

menetapkannya sebagai daftar pemilih;

6. menerima daftar pemilih dari KPU Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi;
7. menetapkan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah provinsi yang telah memenuhi persyaratan;
8. menetapkan dan mengumumkan hasil rekapitulasi penghitungan suara Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi berdasarkan hasil rekapitulasi penghitungan
9. suara di KPU Kabupaten/Kota dalam wilayah provinsi yang bersangkutan dengan membuat berita acara penghitungan suara dan sertifikat hasil penghitungan suara;
10. membuat berita acara penghitungan suara serta membuat sertifikat hasil penghitungan suara dan wajib menyerahkannya kepada saksi peserta Pemilu, Panwaslu Provinsi, dan KPU;
11. menetapkan dan mengumumkan hasil Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi berdasarkan hasil rekapitulasi penghitungan suara Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi dari seluruh KPU Kabupaten/Kota dalam wilayah provinsi yang bersangkutan dengan membuat berita acara penghitungan suara dan sertifikat hasil penghitungan suara;
12. menerbitkan keputusan KPU Provinsi untuk mengesahkan hasil Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi dan mengumumkannya;
13. mengumumkan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah provinsi terpilih dan membuat berita acaranya;
14. melaporkan hasil Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi kepada KPU;
15. memeriksa pengaduan dan/atau laporan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh KPU Kabupaten/Kota;
16. menindaklanjuti dengan segera temuan dan laporan yang disampaikan oleh Panwaslu Provinsi;
17. menonaktifkan sementara dan/atau mengenakan sanksi administratif kepada anggota KPU Kabupaten/Kota, sekretaris KPU Provinsi, dan pegawai sekretariat KPU Provinsi yang terbukti melakukan tindakan

yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu yang sedang berlangsung berdasarkan rekomendasi Panwaslu Provinsi dan ketentuan peraturan perundang-undangan;

18. melaksanakan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi dan/atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang KPU Provinsi kepada masyarakat;
19. melaksanakan pedoman yang ditetapkan oleh KPU;
20. memberikan pedoman terhadap penetapan organisasi dan tata cara penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan tahapan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan;
21. melakukan evaluasi dan membuat laporan penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi;
22. menyampaikan laporan mengenai hasil Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden, gubernur, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi; dan
23. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh KPU dan/atau undang-undang.

KPU Provinsi dalam Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, dan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah berkewajiban:

1. melaksanakan semua tahapan penyelenggaraan Pemilu dengan tepat waktu;
2. memperlakukan peserta Pemilu dan pasangan calon secara adil dan setara;
3. menyampaikan semua informasi penyelenggaraan Pemilu kepada masyarakat;
4. melaporkan pertanggungjawaban penggunaan anggaran sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
5. menyampaikan laporan pertanggungjawaban semua kegiatan penyelenggaraan Pemilu kepada KPU;
6. memelihara arsip dan dokumen Pemilu serta mengelola barang inventaris KPU Provinsi berdasarkan peraturan perundang-

undangan;

7. menyampaikan laporan periodik mengenai tahapan penyelenggaraan Pemilu kepada KPU dan menyampaikan tembusannya kepada Bawaslu;
8. membuat berita acara pada setiap rapat pleno KPU Provinsi dan ditandatangani oleh ketua dan anggota KPU Provinsi;
9. melaksanakan kewajiban lain yang diberikan oleh KPU; dan
10. melaksanakan kewajiban lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

Pelaksanaan penyelengaraan pemilihan umum, ditingkat kabupaten/kota tidak memiliki perbedaan oleh KPU tingkat Provinsi. Hanya saja, wilayah kerjanya dibedakan dalam lingkup Provinsi dan Kabupaten/Kota, baik dalam tataran pemilu legislatif (DPR, DPD, dan DPRD) dan eksekutif (Presiden, Wakil Presiden, Gubenur dan Bupati/Walikota).

4. Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota

Selain keberadaan Komisi Pemilihan Umum sebagai penyelengara pemilihan umum, dibentuklah Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu). Di tingkat daerah Pengawasan pemilihan umum dilakukan oleh Bawaslu Provinsi, sementara di Kabupaten/Kota dilakukan oleh Panitia Pegawas Pemilu atau Panwaslu.

Pasal 91 UU Nomor 15 Tahun 2011 mengatur dengan jelas bahwa untuk mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilu dibentuk Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, dan Pengawas Pemilu Lapangan yang bertugas melakukan pengawasan terhadap tahapan-tahapan penyelenggaraan Pemilu di wilayah kerja masing-masing.

Tugas dan wewenang Bawaslu Provinsi adalah:

a. mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilu di wilayah provinsi yang meliputi:
    1. pemutakhiran data pemilih berdasarkan data kependudukan dan penetapan daftar pemilih sementara dan daftar pemilih tetap;
    2. pencalonan yang berkaitan dengan persyaratan dan tata cara pencalonan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan pencalonan gubernur;
    3. proses penetapan calon anggota Dewan Perwakilan Daerah,

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan calon gubernur;

4. penetapan calon gubernur;
5. pelaksanaan kampanye;
6. pengadaan logistik Pemilu dan pendistribusiannya;
7. pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil Pemilu;
8. pengawasan seluruh proses penghitungan suara di wilayah kerjanya;
9. proses rekapitulasi suara dari seluruh kabupaten/kota yang dilakukan oleh KPU Provinsi;
10. pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilu lanjutan, dan Pemilu susulan; dan
11. proses penetapan hasil Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan pemilihan gubernur;

b. mengelola, memelihara, dan merawat arsip/dokumen serta melaksanakan penyusutannya berdasarkan jadwal retensi arsip yang disusun oleh Bawaslu Provinsi dan lembaga kearsipan Provinsi berdasarkan pedoman yang ditetapkan oleh Bawaslu dan ANRI;
c. menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu;
d. menyampaikan temuan dan laporan kepada KPU Provinsi untuk ditindaklanjuti;
e. meneruskan temuan dan laporan yang bukan menjadi kewenangannya kepada instansi yang berwenang;
f. menyampaikan laporan kepada Bawaslu sebagai dasar untuk mengeluarkan rekomendasi Bawaslu yang berkaitan dengan adanya dugaan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu oleh Penyelenggara Pemilu di tingkat provinsi;
g. mengawasi pelaksanaan tindak lanjut rekomendasi Bawaslu tentang pengenaan sanksi kepada anggota KPU Provinsi, sekretaris dan pegawai sekretariat KPU Provinsi yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu yang sedang berlangsung;

g. mengawasi pelaksanaan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu; dan
h. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh undang-undang.

Dalam menjalankan tugasnya, Bawaslu Provinsi bertanggung jawab kepada Bawaslu. Bawaslu Provinsi menyampaikan laporan kinerja dan pengawasan penyelenggaraan Pemilu secara periodik kepada Bawaslu. Bawaslu Provinsi menyampaikan laporan kegiatan pengawasan setiap tahapan penyelenggaraan pemilihan gubernur kepada gubernur dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi.

Tugas dan wewenang Panwaslu Kabupaten/Kota adalah:

a. mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilu di wilayah kabupaten/kota yang meliputi:
    1. pemutakhiran data pemilih berdasarkan data kependudukan dan penetapan daftar pemilih sementara dan daftar pemilih tetap;
    2. pencalonan yang berkaitan dengan persyaratan dan tata cara pencalonan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dan pencalonan bupati/walikota;
    3. proses penetapan calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dan calon bupati/walikota;
    4. penetapan calon bupati/walikota;
    5. pelaksanaan kampanye;
    6. pengadaan logistik Pemilu dan pendistribusiannya;
    7. pelaksanaan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil Pemilu;
    8. mengendalikan pengawasan seluruh proses penghitungan suara;
    9. pergerakan surat suara dari tingkat TPS sampai ke PPK;
    10. proses rekapitulasi suara yang dilakukan oleh KPU Kabupaten/Kota dari seluruh kecamatan;
    11. pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilu lanjutan, dan Pemilu susulan; dan
    12. proses penetapan hasil Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dan pemilihan bupati/walikota;
b. menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu;
c. menyelesaikan temuan dan laporan sengketa penyelenggaraan

Pemilu yang tidak mengandung unsur tindak pidana;

d. menyampaikan temuan dan laporan kepada KPU Kabupaten/Kota untuk ditindaklanjuti;
e. meneruskan temuan dan laporan yang bukan menjadi kewenangannya kepada instansi yang berwenang;
f. menyampaikan laporan kepada Bawaslu sebagai dasar untuk mengeluarkan rekomendasi Bawaslu yang berkaitan dengan adanya dugaan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu oleh Penyelenggara Pemilu di tingkat kabupaten/kota;
g. mengawasi pelaksanaan tindak lanjut rekomendasi Bawaslu tentang pengenaan sanksi kepada anggota KPU Kabupaten/Kota, sekretaris dan pegawai sekretariat KPU Kabupaten/Kota yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu yang sedang berlangsung;
h. mengawasi pelaksanaan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu; dan
i. melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam menjalankan tugasnya, Panwaslu Kabupaten/Kota bertanggung jawab kepada Bawaslu Provinsi. Panwaslu Kabupaten/Kota menyampaikan laporan kinerja dan pengawasan penyelenggaraan Pemilu secara periodik kepada Bawaslu Provinsi. Panwaslu Kabupaten/Kota menyampaikan laporan kegiatan pengawasan setiap tahapan penyelenggaraan pemilihan bupati/walikota kepada bupati/walikota dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.

5. Komisi Informasi Publik (KIP)

Perkembangan negara-negara berkembang dapat ditandai dengan akses kebutuhan informasi yang semakin besar. Tak terkecuali Indonesia. Salah satu hak masyarakat untuk mendapatkan akses informasi dan keterbukaan informasi sebagai instrumen penting dalam suasana demokrasi, sehingga keberadaan Komisi Informasi Publik memiliki peran penting dalam keterbukaan informasi di negara Indonesia.

Kedudukan komisi informasi terdapat di pusat, yaitu KIP Pusat. Sedangkan untuk daerah berada di provinsi. Bila dibutuhkan, maka dibentuk di tingkat

kabupaten/kota. Secara umum tugas komisi informasi, diantaranya:

a. Menerima, memeriksa dan memutus permohonan sengketa informasi publik melalui mediasi dan atau ajudikasi non litigasi yang diajukan oleh setiap pemohon informasi publik.
b. Menetapkan kebijakan umum pelayanan informasi publik
c. Menetapkan petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis

Dalam menjalankan tugasnya, Komisi Informasi Publik berwenang:

a. Memanggil/mempertemukan para pihak yang bersengketa
b. Meminta catatan atau bahan yang relevan yang dimiliki oleh Badan Publik terkait untuk mengambil keputusan dalam upaya menyelesaikan sengketa informasi publik
c. Meminta keterangan atau menghadirkan pejabat badan publik ataupun pihak yang terkait sebagai saksi dalam penyelesaian sengketa informasi publik
d. Mengambil sumpah setiap saksi yang didengar keterangannya dalam ajudikasi non litigasi penyelesaian sengketa informasi publik
e. Membuat kode etik yang diumumkan kepada publik sehingga masyarakat dapat menilai kinerja komisi informasi.

Dalam melaksanakan tugasnya, Komisi Informasi Publik di tingkat pusat bertanggung jawab kepada Presiden, dan menyampaikan laporan tentang tugas, fungsi, dan wewenangnya kepada DPR. Pelaksanaan tanggung jawab dan penyampaian laporan pertanggung jawaban di daerah kepada Gubernur/ Walikota dan Bupati serta legislatif di tingkat daerah.

5 Peraturan Daerah

"Perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi satu hal yang penting karena di dalam fase perencanaan ini ditetapkan prioritas dan dilakukan kajian mendalam terhadap peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat" (Rudy: 2012)

5.1 Peraturan Daerah dalam Hirarki Hukum Indonesia

Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan negara hukum. Ketentuan ini ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945. Hal tersebut mensyarakatkan bahwa hukum harus dipegang teguh dan setiap warga negara, dan aparatur negara harus mendasarkan tindakannya pada hukum. Dengan demikian, penyelenggaraan pemerintahan negara berdasarkan dan di atur menurut ketentuan-ketentuan konstitusi, maupun ketentuan hukum lainnya, yaitu undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan daerah, maupun ketentuan-ketentuan hukum lainnya, yang ditentukan secara demokratis dan konstitusional.[118]

Berbicara mengenai hukum di Indonesia tidak akan lepas dari hukum positif yang berakar dari positivisme hukum yang dikembangkan oleh John Austin dilanjutkan oleh Hans Kelsen, dan disempurnakan oleh HLA HART. Dalam sistem hukum Indonesia, Kelsen khususnya, mempunyai arti mendalam sebagai peletak dasar teori hirarki hukum yang kemudian dijadikan landasan dalam menentukan validitas peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Kelsen mengemukakan teorinya mengenai hirarki hukum. Ia berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan. Ini berarti suatu norma yang lebih rendah berlaku,

[118]Surachmin, *Azas Dan Prinsip Hukum Serta Penyelenggaraan Negara*, Jakarta: Yayasan Gema Yustisia Indonesia, hlm. 14 – 15.

bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi. Demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis serta fiktif, yaitu norma dasar. Suatu norma hukum itu keatas, ia bersumber dan berdasar pada norma di atasnya, bila ke bawah ia juga menjadi dasar dan menjadi sumber norma hukum di bawahnya. Sehingga, suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku yang relatif karena norma hukum tersebut berlaku tergantung pada norma yang diatasnya.

Dalam suatu sistem hukum, peraturan-peraturan hukum yang dikehendaki tidak ada yang bertentangan satu sama lain. Jika terjadi juga pertentangan, karena adanya berbagai kepentingan dalam masyarakat, maka akan berlaku secara konsisten asas-asas hukum, seperti *lex specialis derogat legi generali*, *lex posterior derogat legi priori*, atau *lex superior derogat legi infriori*. Sesuai dengan toeri hirarki hukum, maka asas peraturan perundangan-undangan menyatakan bahwa peraturan hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya. Asas hukum ini mengisyaratkan ketika terjadi konflik antara peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, maka aturan yang lebih tinggi berdasar hirarkinya harus di dahulukan dan aturan yang lebih rendah harus disisihkan.

Dalam sistem hukum Indonesia, teori hierarki hukum ini dimanifestasikan dalam tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Hierarki peraturan perundang-undangan pertama kali ditetapkan dalam TAP MPR No. XX Tahun 1966 yang secara bertingkat dirincikan sebagai berikut:

1. UUD RI 1945
2. TAP MPR
3. UU/Perpu
4. Peraturan Pemerintah
5. Keputusan Presiden
6. Peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya, seperti :
    - Peraturan Menteri;
    - Instruksi Menteri;
    - Dan lain-lain

Jenis dan tata urutan (susunan) peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 2 TAP MPR No.III/MPR/2000 adalah:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

2. Ketetapan (TAP) MPR;
3. Undang-Undang (UU);
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu);
5. Peraturan Pemerintah (PP);
6. Keputusan Presiden (Keppres); dan
7. Peraturan Daerah (Perda).

Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengatur tentang jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dalam Pasal 7, yang dirumuskan sebagai berikut:

a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
c. Peraturan Pemerintah;
d. Peraturan Presiden;
e. Peraturan Daerah.

Sedangkan, jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan menurut UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, terdiri atas:

a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
d. Peraturan Pemerintah;
e. Peraturan Presiden;
f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dengan demikian, berdasarkan teori hierarki hukum, peraturan perundang-undangan dibawah UU, misalnya Peraturan Pemerintah tidak boleh bertentangan dengan UU yang berada diatasnya. Ketentuan ini berlaku pula terhadap hal lainnya sesuai dengan tingkatan hierarkinya masing-masing.

Peraturan Daerah adalah salah satu instrumen bagi pemerintah daerah dalam melaksanakan rumah tangganya sendiri, sehingga otonominya benar-benar nyata dan bertanggung jawab. Hal ini terakomodir dalam UU Nomor 32 Tahun 2004, khususnya Pasal 136 ayat (2) yang menyebutkan bahwa

Peraturan Daerah dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan. Selanjutnya, dalam ayat (3) disebutkan bahwa Peraturan Daerah merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.

Berdasarkan ketentuan UU Nomor 32 Tahun 2004, terlihat bahwa ruang lingkup kewenangan Pemerintah Daerah dalam membuat Peraturan Daerah telah diberikan batasan berdasarkan undang-undang. Namun, ditemukan berbagai kekhasan dalam materi muatan Peraturan Daerah yang secara khusus mencerminkan berbagai potensi yang dimiliki oleh suatu daerah otonom. Materi muatan Peraturan Daerah sangat dipengaruhi oleh kultur budaya dan dinamika sosial politik serta pertumbuhan ekonomi.

UU Nomor 12 Tahun 2011 mengatur bahwa materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Sebagaimana pengaturan hukum pada umumnya, maka Peraturan Daerah juga merupakan bagian dari norma hukum yang akan berlaku di masyarakat. Pengaturan hukum dalam konteks yuridis pada dasarnya dilatarbelakangi oleh pandangan bahwa aturan hukum haruslah dipahami sebagai penuangan norma hukum dengan konsekuensi empirisnya. Hal ini sejalan dengan pemikiran bahwa setiap aturan memang merupakan pencerminan dari suatu norma dan kondisi realistisnya. Robert B. Seidman[119] menyatakan:

> *"Every rule of law is a norm, as John Austin grasped when he defined law as a'command'. It is a rule prescribing the behaviour of the role occupants. One can divide all norms between law and custom. By custom I mean any norm which people come to hold or to follow without its having been promulgated by an agency of the state. By 'a law' or 'a rule of law', I mean any norm so promulgated. A custom becomes a law when it is so promulgated. This definition ignores the question, whether a role-occupant has internalized a rule of law. It leaves problematical, whether role performance matches the behaviour prescribed by the rule. 'Phantom' laws-i.e. rules promulgated the state which do not induce the prescribed behaviour-may still appropriately be denoted rules of law".*

[119]Robert R Seidman, *The State Law And Development*, New York: St Martin's Press, 1978.

Menurut Soedjono Dirdjosisworo[120] yang mengutip Jeremy Bentham menekankan bahwa hukum harus bermanfaat. Bagir Manan menyatakan, agar pembentukan Undang-undang dapat menghasilkan suatu Undang-undang yang tangguh dan berkualitas, Undang-undang tersebut harus berlandaskan pada pertama landasan yuridis (*juridische gelding*); kedua landasan sosiologis (*sociologische gelding*); ketiga landasan filosofis (*philosophical gelding*).[121]

Fungsi peraturan perundang-undangan menurut Bagir Manan[122] merupakan fungsi internal dan fungsi eksternal, dari peraturan perundang-undangan termasuk Peraturan Daerah, yaitu:

1. Fungsi Stabilitas.

Peraturan Daerah berfungsi di bidang ketertiban dan keamanan adalah kaidah-kaidah yang terutama bertujuan menjamin stabilitas masyarakat di daerah. Kaidah Stabilitas dapat pula mencakup kegiatan ekonomi, seperti pengaturan kerja, upah, pengaturan tata cara perniagaan, dan lain-lain. Demikian pula, di lapangan pengawasan terhadap budaya luar, dapat pula berfungsi menstabilkan sistem sosial budaya yang telah ada.

2. Fungsi Perubahan

Peraturan Daerah diciptakan atau dibentuk untuk mendorong perubahan masyarakat dan juga aparatur pemerintahan, yang baik yang berkenaan dengan tata kerja, mekanisme kerja maupun kinerjanya itu sendiri. Dengan demikian, Peraturan Daerah berfungsi sebagai sarana pembaharuan *(law as social engineering*, ajaran Roscoe Pound)

3. Fungsi Kemudahan

Peraturan Daerah dapat pula dipergunakan sebagai sarana mengatur berbagai kemudahan (fasilitas). Peraturan Daerah yang berisi ketentuan tentang perencanaan tata cara perizinan, struktur permodalan dalam penanaman modal, dan berbagai ketentuan "insentif" lainnya merupakan contoh dari kaidah-kaidah kemudahan.

---

[120]Soedjono Dirdjosisworo, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Raja grapindo Persada, 2009, hlm. 13.

[121] Bagir Manan (a), *Dasar-dasar Konstitusional Peraturan Perundang-undangan Nasional*, Padang: Fakultas Hukum Universitas Andalas, 1994, hlm. 13-21.

[122] Bagir Manan (b), *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Jakarta: Ind-Hill Co, 1992.

4. Fungsi Kepastian Hukum.

Kepastian Hukum (*rechtszekerheid, legal certainty*) merupakan asas penting yang terutama berkenaan dengan tindakan hukum *(rechtshandeling)* dan penegakan hukum (*rechtshanhaving, echtsuitvoering*). Kepastian hukum Peraturan Daerah tidak semata-mata diletakkan pada bentuknya yang tertulis. Oleh karena itu, membentuk Peraturan Daerah yang diharapkan benar-benar menjamin kepastian hukum, harus memenuhi syarat-syarat: jelas dalam perumusannya, konsisten dalam perumusannya, dan menggunakan bahasa yang tepat serta mudah dimengerti.

5.2 Asas-asas dalam Pembentukan Peraturan Daerah

Asas (*Beginzel* dalam Bahasa Belanda atau principle dalam Bahasa Inggris) dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) didefinisikan sebagai (1) dasar hukum, (2) dasar; dan (3) cita-cita.[123] Adapun prinsip menurut kamus Bahasa Indonesia kontemporer diartikan sebagai dasar yang berupa kebenaran yang menjadi pokok berpikir atau bertindak.[124] Istilah tersebut merupakan adaptasi istilah asing *principle* (Bahasa Inggris), yang oleh Hornby sebagaimana dikutip Rusli Effendi dkk didefinisikan sebagai *basic truth* atau *general law of cause and effect*.[125] Black's Law Dictionary mengartikan principle sebagai *a fundamental truth or doctrinal, as of law: a comprehensive rule of doctrine whinch furnishes a bsic or origin for other; a settled rule of action, procedure, or determination*.[126]

Asas atau prinsip apabila dikaitkan dengan hukum, maka asas hukum menurut Scholten adalah pikiran-pikiran dasar, yang terdapat di dalam dan di belakang sistem hukum masing-masing, dirumuskan dalam aturan-aturan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim yang berkenaan dengan ketentuan-ketentuan dan keputusan-keputusan individual, dapat dipandang sebagai penjabarannya.[127] Satjipto Raharjo berpandangan bahwa asas hukum itu lebih abstrak dari aturan atau peraturan hukum; merupakan jantungnya

[123]Tim Penyusun, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, 2002, hlm. 52.

[124] Peter Salim dan Yenny Salim, *Kamus Bahasa Indonesia Kontemporer*, Jakarta: Modern English Press, 1991, hlm. 97.

[125] Rusli Effendi, dkk, *Teori Hukum*, Ujung Pandang: Hasanuddin University Press, 1991, hlm. 28.

[126] Henry Campbel Black's, *Black's Law Dictionary : Definition of the term and pharses of American and English Jurisfrudence, American and Modern*, ST Paul Mina: West Publisting Co, 1979, p. 1074.

[127] Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum (terjemahan : A. Sidharta)*, Bandung : PT. Citra Aditya Bhakti, 1996, hlm. 119.

huku, dimana di dalamnya terkandung nilai-nilai etis.[128] Asas tersebut menurut Logemann sebagaimana dikutip Abu Daud Busroh dan Abubakar Busroh adalah sebagai bangunan hukum yang bersumber dari perasaan manusia, yang merupakan unsur idiil dari aturan.[129] Karenanya ia bersifat dinamis, berubah sesuai dengan kondisi-kondisi yang mempengaruhinya. Sehingga, tidak langgeng tergantung pada kondisi lingkungannya, yang ditentukan secara langsung atau disimpulkan, baik secara langsung atau tidak langsung, dari peraturan hukum yang berlaku pada saat itu, yang hakikinya telah mengandung unsur-unsur dari asas hukum bersangkutan.[130]

Asas hukum yang berisikan nilai-nilai etis yang disebut juga sebagai kaidah penilaian dapat berfungsi, baik di belakang ataupun di dalam kaidah perilaku, untuk kemudian mewujudkan kaidah hukum tertinggi dalam sistem hukum positif. Karenanya, asas hukum dalam hal ini berfungsi sebagai pondasi (landasan) bagi pembentukan sistem tersebut.[131]

Rusli Effendi dkk menyebutkan bahwa asas hukum mempunyai fungsi, antara lain :

1. Menjaga konsistensi tetap dapat dipertahankan dalam suatu sistem hukum, untuk menjaga agar konflik-konflik yang mungkin timbul dalam suatu sistem hukum dapat diatasi dan dicarikan jalan keluar pemecahannya;
2. Menertibkan aturan dan peraturan yang lebih konkret dan khusus serta kasuistis.[132]

Disamping itu, jika hukum mempunyai salah fungsi sebagai *a tool of social engeenering*, maka asas hukum juga demikian.[133]Akan tetapi, jika dipergunakan dalam upaya menemukan dan pembentukan hukum baru, maka asas hukum berfungsi sebagai batu uji kritis terhadap hukum positif.[134]

Van der Vlies mengemukakan saran terhadap asas-asas formal dan material bagi pembentukan perundang-undangan. Asas-asas formal yang diajukan oleh Van der Vlies adalah sebagai berikut:

---

[128]Satjipto Rahardjo (a) , *Ilmu Hukum*, Bandung: Alumni, 1982, hlm. 85.

[129] Abu Daud Busroh dan ABubakar Busroh, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985, hlm. 12.

[130] ML. Tobing, *Sekitar Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Erlangga, 1983, hlm. 22.

[131] Bruggink, Op.Cit., hlm. 132.

[132] Op.Cit., hlm. 97.

[133] *Ibid*., hlm. 100.

[134] Bruggink, Op.Cit., hlm. 133.

a. asas tujuan yang jelas; asas ini mencakup tiga hal yaitu mengenai ketepatan letak peraturan perundnag-undangan yang akan dibentuk, kerangka kebijakan umum pemerintahan, tujuan khusus peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk dan tujuan bagian-bagian peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk tersebut.
b. asas organ/lembaga yang tepat; asas ini memberikan penegasan tentang perlunya kejelasan kewenangan organ-organ/lembaga-lembaga yang menetapkan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.
c. asas perlunya pengaturan; asas ini tumbuh karena selalu terdapat alternatif atau alternatif-alternatif lain untuk menyelesaikan suatu masalah pemerintahan selain dengan membentuk peraturan perundang-undangan.
d. asas dapat dilaksanakan; asas ini dinilai orang sebagai usaha untuk dapat ditegakkannya peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Sebab tidak ada gunanya suatu peraturan perundang-undangan yang tidak dapat ditegakkan.
e. asas konsensus; asas ini menunjukkan adanya kesepakatan rakyat dengan pemerintah untuk melaksanakan kewajiban dan menanggung akibat yang ditimbulkan oleh peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Sedangkan asas-asas material dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

a. asas tentang terminologi dan sistematika yang benar; asas ini adalah agar peraturan perundang-undangan dapat dimengerti oleh masyarakat dan rakyat, baik mengenai kata-katanya maupun mengenai struktur atau susunannya.
b. asas tentang dapat dikenali; asas ini menekankan apabila sebuah peraturan perundang-undangan tidak dikenali dan diketahui oleh setiap orang lebih-lebih yang berkepentingan maka ia akan kehilangan tujuannya sebagai peraturan.
c. asas perlakuan yang sama dalam hukum; asas ini menunjukkan tidak boleh ada peraturan perundang-undangan yang hanya ditujukan kepada sekelompok orang tertentu, karena hal ini akan mengakibatkan adanya ketidaksamaan dan kesewenangan-wenangan

di depan hukum terhadap anggota-anggota masyarakat.

d. asas kepastian hukum; asas ini merupakan salah satu sendi asas umum negara berdasarkan atas hukum.
e. asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual;asas ini bermaksud memberikan penyelesaian yang khusus bagi hal-hal atau keadaan-keadaan tertentu sehingga dengan demikian peratruan perundang-undangan dapat memberikan jalan keluar selain bagi masalah-masalah umum juga masalah-masalah khusus.

Berdasarkan Pasal 137 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 ditentukan bahwa Perda dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang meliputi:

a. Kejelasan tujuan; artinya, tujuan dari perda yang akan dibentuk tidak menyimpang dari tujuan yang telah digariskan dalam dasar filosofis, yuridis dan sosiologis dalam pembentukan Perda.
b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat; artinya, perda ini dapat dibentuk atas usulan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (hak inisiatif lembaga legislatif) atau oleh Kepala Daerah. Perda dibahas bersama antara lembaga legislatif dengan lembaga eksekutif, dan atas persetujuan bersama antara keduanya, kepala daerah menetapkan perda.
c. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan; artinya, materi muatan yang terkandung dalam perda yang akan dibentuk berkesesuaian dengan jenis perdanya.
d. Dapat dilaksanakan; artinya, perda yang akan dibentuk akan menjadi pedoman perilaku bagi semua pihak serta ketentuan pasal/norma dalam perda dapat diimplementasikan/operasional.
e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan; artinya perda yang akan dibentuk dapat diterima, baik secara filosofis, sosiologis, dan yuridis. Pembentukan Perda dilandasi dengan aspek filosofis, sosiologis dan yuridis, sehingga diharapkan keberlakuannya dapat tercermin secara filosofis, sosiologis, dan yuridis.
f. Kejelasan rumusan; artinya bahwa rumusan pasal dapat dipahami dan dilaksanakan serta tidak menimbulkan tafsir ganda (ambigu).
g. Keterbukaan; artinya, peran serta masyarakat dapat diakomodasi, baik dalam proses penyusunan, pelaksanaan, maupun pengawasan.

Asas-asas tersebut merupakan landasan dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda). Asas-asas itu akan diakomodir dalam perumusan norma atau pasal yang menjadi materi muatan Perda yang akan disusun. Salah satu aspek pokok dalam penyusunan Raperda adalah menentukan materi muatan. Dalam menentukan materi muatan, Pasal 138 (1) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 menentukan bahwa materi muatan Perda mengandung asas:[135]

a. Pengayoman, yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi mengayomi seluruh masyarakat dan memberikan perlindungan hak asasi manusia yang hakiki;
b. Kemanusiaan, yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan harus bersifat manusiawi dan menghargai harkat dan martabat manusia serta tidak boleh membebani masyarakat di luar kemampuan masyarakat itu sendiri;
c. Kebangsaan, yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang berasaskan musyawarah dalam mengambil keputusan;
d. Kekeluargaan, yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas musyawarah mufakat dalam setiap penyelesaian masalah yang diatur dalam Peraturan Perundang-undangan;
e. Kenusantaraan, yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila atau wilayah/daerah tertentu, sesuai dengan jenis Peraturan Perundang-undangan tersebut;
f. Kebhinnekatunggalikaan, yaitu setiap perencanaan, pembuatan, dan penyusunan serta materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, dan golongan khususnya yang menyangkut masalah-masalah yang sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
g. Keadilan yang merata, yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan bagi setiap warga negara tanpa kecuali;
h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, yaitu setiap

[135]Modul 1, *Diklat Teknis Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan (Legal Drafting)*, Jakarta: Depdagri-LAN, 2007.

Peraturan Perundang-undangan materi muatannya tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat diskriminatif;

i. Ketertiban dan kepastian hukum; yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan harus dapat menimbulkan kepastian hukum dan ketertiban dalam masyarakat;
j. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan materi muatannya atau isinya harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat, serta bangsa dan negara.

5.3 Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis

Bagir Manan[136] mengemukakan, dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus mengacu kepada tiga landasan, yaitu:

1. Landasan yuridis (*juridische gelding*), landasan yuridis ini penting untuk menunjukan beberapa hal, diantaranya:
   a. Keharusan adanya kewenangan dari pembuat produk-produk hukum
   b. Keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis produk-produk hukum dengan materi yang diatur
   c. Keharusan mengikuti tata cara tertentu
   d. Keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannnya
2. Landasan sosiologis (*sociologiche gelding*), mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat. Produk-produk hukum yang dibuat untuk umum dapat diterima oleh masyarakat secara wajar, bahkan spontan. Dasar sosiologis termasuk pula merekam kecenderungan-kecenderungan dan harapan-harapan masyarakat, sehingga peraturan yang dibuat dapat mengarah kepada perkembangan masyarakat. Jadi, tidak hanya merekam seketika (moment opname) pengalaman masyarakat menjadi aturan yang bersifat konservatif.
3. Landasan filosofis, berkaitan dengan cita hukum (r*echtsidee*) tentang nilai, tujuan, dan hakikat sesuatu. Adakalanya sistem nilai atau landasan filosofis itu telah terangkum, baik berupa teori-teori filsafat maupun dalam doktrin-doktrin resmi.

[136]Bagir Manan (b), op. Cit.

5.4 Prolegda dan Naskah Akademik

Pembangunan sebagai proses mewujudkan kesejahteraan yang salah satunya melalui percepatan perekonomian mempunyai perkaitan yang sangat erat dengan hukum. De Soto[137] dalam bukunya *Mystery of Capital* mengungkapkan peran penting institusi hukum dalam keberhasilan ekonomi suatu negara. Secara holistik dan khusus, institusi hukum juga mempunyai kaitan dengan percepatan pembangunan dan kegiatan ekonomi sebagaimana hasil penelitian para ahli ekonomi dan hukum seperti Thomas Carothers[138] dan Kenneth Dam.[139]

Menurut Satjipto Rahardjo,[140] banyak peranan-peranan positif yang dapat dimainkan oleh hukum, yaitu a) Penciptaan lembaga-lembaga hukum baru yang melancarkan dan mendorong pembangunan; b) mengamankan hasil-hasil yang diperoleh dari kerja dan usaha; c) pengembangan keadilan untuk pembangunan; d) pemberian legitimasi terhadap perubahan-perubahan; e) penggunaan hukum untuk perombakan-perombakan; f) penyelesaian perselisihan; g) pengaturan kekuasaan pemerintah. Peranan hukum berada dalam semua tahap pembangunan. Mulai dari perencanaan, implementasi legislatif, pengambilan keputusan di bidang eksekutif dan administrasi, penyusunan pengaturan-pengaturan yang bersifat perdata, hingga penyelesaian sengketa.

Pembahasan tentang hubungan antara hukum dan pembangunan tidak dapat dilepaskan dari aspek hukum, ekonomi, dan institusi. HS Tisnanta[141] menerangkan relasi hukum dan pembangunan yang dikemukakan David M Trubek[142] melalui ragaan sebagai berikut:

---

[137]Hernando De Soto, *Mystery of Capital*, Transworld, 2010.

[138] Thomas Carothers (ed.), Promoting The Rule Of Law Abroad: In Search Of Knowledge, Carnegie Endowment for International Peace, 2006.

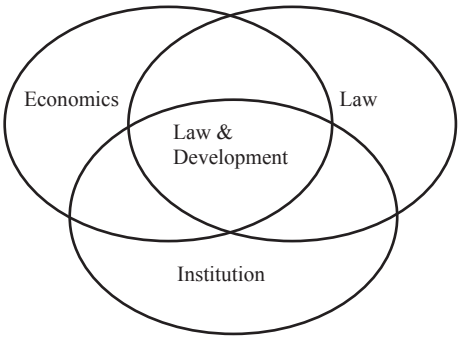
[139] Kenneth Dam, The Law-Growth Nexus: The Rule Of Law And Economic Development, Brookings Institution Press, 2006.

[140] Satjipto Rahardjo (b) , Hukum dan Masyarakat, Bandung: Angkasa, 1980. Hlm. 136.

[141] HS Tisnanta, *Progresifitas Pembentukan Peraturan Daerah Yang Berbasis Kesejahteraan Rakyat (Perspektif Keberpihakkan penyelenggaraan Pelayanan Dasar Pemda Terhadap Masyarakat Miskin)*, Desertasi PDIH Undip 2012.

[142] David M Trubek dan Alvaro Santos, *The New Law and Economic Development a critical appraisal*, Cambridge, USA, 2006.

Ragaan 1. Doktrin Hukum dan Pembangunan



Ragaan di atas menunjukkan bahwa doktrin hukum dan pembangunan merupakan pertemuan tiga aspek, yaitu ekonomi, hukum, serta karakter dan bentuk institusi. Aspek ekonomi mempengaruhi praktek-praktek dan kebijakan dari para institusi pembuat kebijakan, tetapi kebijakan dan praktek tersebut juga diadopsi menjadi bagian dari teori ekonomi. Jadi, ada wilayah overlap antara praktek institusi pembuat kebijakan dan teori ekonomi. Melalui pemahaman doktrin hukum dan pembangunan tersebut, idealnya hukum dapat menjadi instrumen yang memberikan aras idea pembangunan dan sekaligus menjadi instrumen untuk membangun struktur yang mapan.

Dalam kerangka hukum dan pembangunan, produk hukum berupa peraturan perundang-undangan merupakan salah satu input dalam penyusunan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan. Di sisi lain, rencana pembangunan merupakan proses politik yang out putnya adalah produk hukum yang menjadi landasan operasional dalam penyelenggaraan pembangunan. Selain itu, dokumen rencana pembangunan yang telah disepakati akan menjadi landasan untuk menetapkan kebijakan politik dalam bentuk produk hukum sebagai landasan yuridis dalam implementasi rencana pembangunan. Ketertiban dan keteraturan proses pembangunan tersebut hanya akan terwujud apabila didukung dengan aturan-aturan hukum yang responsif terhadap upaya pembangunan. Hukum yang demikian dapat menjadi sarana untuk menjaga keseimbangan, keselarasan, dan keserasian antara berbagai kepentingan dalam masyarakat.[143]

[143]Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Bandung: Alumni, 1991, hlm. 30.

Roscoe Pound[144] menyatakan, hukum sebagai suatu unsur yang hidup dalam masyarakat harus senantiasa memajukan kepentingan umum. Kalimat "hukum sebagai suatu unsur yang hidup dalam masyarakat" menandakan konsistensi Pound dengan pandangan ahli-ahli sebelumnya seperti Erlich maupun Duguit. Artinya, hukum harus dilahirkan dari konstruksi hukum masyarakat yang dilegalisasi oleh penguasa. Ia harus berasal dari konkretisasi nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat. Kemajuan pandangan Pound adalah pada penekanan arti dan fungsi pembentukan hukum. Disinilah awal mula dari fungsi hukum sebagai alat perubahan sosial yang terkenal itu.

Dari pandangan Pound ini dapat disimpulkan bahwa unsur normatif dan empirik dalam suatu peraturan hukum harus ada; keduanya adalah sama-sama perlunya. Artinya, hukum yang pada dasarnya adalah gejala-gejala dan nilai-nilai yang dalam masyarakat sebagai suatu pengalaman dikonkretisasi dalam suatu norma-norma hukum melalui tangan para ahli-ahli hukum sebagai hasil rasio yang kemudian dilegalisasi atau diberlakukan sebagai hukum oleh negara. Yang utama adalah nilai-nilai keadilan masyarakat harus senantiasa selaras dengan cita-cita keadilan negara yang dimanifestasikan dalam suatu produk hukum.

Oleh karena itu, perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi satu hal yang penting. Terutama, karena di dalam fase perencanaan ini ditetapkan prioritas peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat. Instrumen perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan atau yang lebih dikenal dengan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) di tingkat nasional dan Program Legislasi Daerah (Prolegda) di tingkat daerah yang didalamnya terdapat perumusan naskah akademik.

*Perumusan suatu perda agar memenuhi ketiga keberlakuannya tidak hanya memandang dari aspek yuridis semata, tetapi juga aspek sosiologis dan filosofis. Namun, dalam kenyataannya s*eringkali dalam penyusunan perda justru mengabaikan landasan sosiologis dan folosofis, yakni tidak melihat pada fakta-fakta yang merupakan tuntutan kebutuhan masyarakat yang mendorong perlunya pembuatan perda dan pertimbangan-pertimbangan tentang hakekat pentingnya sesuatu tersebut diatur dan pertimbangan-pertimbangan keadilan

[144] Roscoe Pound, *An introduction to the philosophy of law*, Universitas Harvard: Yale University Press, 1954.

dan kemanfaatan perlunya pengaturan terhadap sesuatu objek. Prinsip-prinsip perumusan suatu peraturan (perda), pembentukan peraturan seharusnya memandang persoalan tersebut secara komprehensif, sehingga substansi yang diatur dalam suatu perda benar-benar merupakan hal yang sudah seharusnya demikian, dalam arti perda yang dirumuskan tidak hanya sekedar didasarkan pertimbangan jangka pendek.

Dalam praktiknya, berbagai kesalahan dalam proses pembentukan perda, baik yang disengaja maupun tidak sengaja. Proses kajian penyelarasan prolegda kadang tidak dilakukan, naskah akademik pun dibuat seperlunya saja. Semua ini seringkali diabaikan oleh lembaga perumus perda dengan pertimbangan mengejar waktu untuk memenuhi kebutuhan dan pertimbangan-pertimbangan biaya pembuatan perda. Meskipun saat ini pembuatan naskah akademik dalam penyusunan perda sudah diwajibkan oleh Undang-undang, namun seringkali penyusunan naskah akademik hanya dilakukan sebatas normatif saja dan tidak sampai pada penelitian empiris atau dalam artian selesai di meja.

Secara normatif, dalam Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dinyatakan, Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pada dasarnya merupakan sebuah proses sistemik, mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Berdasarkan pengertian tersebut, maka perencanaan merupakan tahap yang paling krusial dan urgent yang harus diperhatikan dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan, termasuk juga perda.

Aspek perencanaan merupakan salah satu faktor penting, oleh karena itu pula, pembentukan peraturan perundang-undangan harus dimulai dari perencanaan. Disusun secara berencana, terpadu dan sistematis, serta didukung oleh cara dan metode yang pasti, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan. Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 telah menentukan bahwa perencanaan program pembentukan rancangan Perda dilaksanakan melalui suatu Program Legislasi Daerah atau biasa disebut "Prolegda".

Suatu hal yang patut dicermati bahwa harmonisasi sangat terkait dengan program legislasi daerah. Hal ini bisa dipahami untuk mencapai harmonisasi perda yang sistematis dan terpadu. Pengertian prolegda menurut Pasal 1 angka 10 UU Nomor 12 Tahun 2011 adalah intrumen perencanaan program

pembentukan peraturan daerah yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Sementara, Pasal 39 menyebutkan bahwa perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dilakukan dalam Prolegda Kabupaten/ Kota.

Berkenaan dengan hal tersebut, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 **sebenarnya** sudah mengamanatkan bagaimana pentingnya prolegda dalam program pembentukan produk hukum daerah. Perda sebagaimana kita ketahui menjadi salah satu alat dalam melakukan transformasi sosial dan demokrasi, sebagai perwujudan masyarakat daerah yang mampu menjawab beragam perubahan dan tantangan pada era otonomi dan globalisasi saat ini.

Paling tidak terdapat empat alasan mengapa pembentukan produk hukum daerah perlu didasarkan pada Prolegda. **Pertama**, agar pembentukan perda berdasar pada skala prioritas sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat. **Kedua**, agar perda sinkron secara vertikal dan horisontal dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya. **Ketiga**, agar pembentukan perda dapat terkoordinasi, terarah, dan terpadu yang disusun bersama antara DPRD dan Pemerintah Daerah. **Keempat**, agar produk hukum daerah tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional.[145]

Untuk sistematika dan teknis penyusunan peraturan daerah. Hal ini sangat penting, agar pembentukan perda dilakukan secara terencana, matang dan adanya penentuan skala prioritas perda, sehingga menghindari pembentukan perda yang biasanya dilakukan secara acak, mendadak dan untuk tujuan sesaat. Oleh karena itu, dibutuhkan kajian prolegda demi menghindari rancangan perda yang tumpang tindih dan rancangan perda yang tidak bertujuan mensejahterakan rakyat. Lebih lanjut penjelasan Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan "pengkajian dan penyelarasan" adalah proses untuk mengetahui keterkaitan materi yang akan diatur dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya yang vertikal atau horizontal, sehingga dapat mencegah tumpang tindih pengaturan atau kewenangan.

Setelah melalui pengkajian dan penyelaran, sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dinyatakan bahwa setiap Rancangan Peraturan Daerah

[145]Armen Yasir, *Hukum Perundang-Undangan*, (Bandar Lampung: Penerbit Universitas Lampung, 2007, hlm. 122

disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik. Naskah Akademik merupakan naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat. Oleh karenanya, pengaturan naskah akademik merupakan suatu persyaratan dalam penyusunan rancangan Peraturan Daerah. Dengan adanya naskah akademik, Rancangan Peraturan Daerah dapat menjadi lebih terarah dan terfokus.

Naskah akademik mempunyai arti penting dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Arti Penting naskah akademik dapat dirincikan sebagai berikut:

a. Meminimalisir *Judicial Review* atau *Constitutional Review* terhadap peraturan perundang-undangan.
b. Meningkatkan kualitas peraturan perundang-undangan.
c. Panduan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan
d. Instrumen harmonisasi Peraturan perundang-undangan.
e. Instrumen partisipasi publik dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan

Tahap terakhir dari pembentukan Perda kemudian penyusunan Raperda yang kemudian melalui uji publik dan pembahasan di DPRD.

Desa dalam Bingkai Desentralisasi 6

"Kalau desa kita memang mulai bergerak maju atas kekuatannya sendiri, barulah seluruh masyarakat kita akan pula naik tingkatan serta kemajuannya di dalam segala lapangan" (Naskah Akademik RUU Desa)

6.1 Konsepsi Desa

Desentralisasi dan otonomi daerah sangat berkaitan erat dengan desa dan pemerintahan desa. Terlebih lagi desa dalam konteks konstitusionalisme merupakan suatu tatanan ketatanegaraan yang bersifat asli dan mempunyai asal usul yang bersifat khusus. Dalam perspektif ini, otonomi yang dimaksud konstitusi kita sebenarnya terletak pada desa atau nama lain yang berbeda-beda antara daerah satu dengan daerah lain.

Desa merupakan organisasi komunitas lokal yang mempunyai batas-batas wilayah, dihuni oleh sejumlah penduduk, dan mempunyai adat-istiadat untuk mengelola dirinya sendiri. Inilah yang disebut dengan *self-governing community*. Sebutan Desa sebagai kesatuan masyarakat hukum baru dikenal pada masa kolonial Belanda. Desa pada umumnya mempunyai pemerintahan sendiri yang dikelola secara otonom tanpa ikatan hirarkhis-struktural dengan struktur yang lebih tinggi.[146]

Dalam beberapa konteks bahasa, daerah-daerah di Indonesia banyak yang menyebutkan "desa" dalam ragam bahasa yang lainnya, namun tetap sama artinya desa. Dalam beberapa tempat, misal di masyarakat Padang, dikenal dengan sebutan "nagari" dan lain-lain di berbagai daerah. Namun, jika dilihat secara etimologis kata desa berasal dari bahasa sansekerta, yaitu "*deca*", seperti dusun, desi, negara, negeri, negari, nagaro, negory (nagarom), yang

[146] Naskah Akademik RUU Desa, Direktorat Pemerintahan Desa dan Kelurahan Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Departemen Dalam Negeri Jakarta 2007.

berarti tanah air, tanah asal atau tanah kelahiran, tanah leluhur yang merujuk pada satu kesatuan hidup dengan satu kesatuan norma serta memiliki batas yang jelas.[147]

Kesatuan masyarakat hukum yang telah dijadikan desa itu harus memiliki pemerintahan yang akan melaksanakan kewenangan, hak dan kewajiban desa serta menyelenggaraan pemerintahan Desa, seperti ditetapkan dalam UU Nomor 5 Tahun 1979. Kesatuan masyarakat hukum tidak hanya secara formal dan nomenklatur berganti nama menjadi Desa, tetapi harus secara operasional segera memenuhi segala syarat yang ditentukan oleh UU Nomor 5 Tahun 1979.*[148]*

Namun demikian, penyelenggaraan pemerintahan di tingkat desa dengan pendekatan sentralistik dan keseragaman berdasarkan UU Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa telah mematikan otonomi dan hak asal usul dari tiap desa yang mempunyai karakteristik yang berbeda-beda.[149]

Bagi masyarakat, terutama masyarakat adat di luar Jawa dan Madura, implementasi UU tersebut menimbulkan dampak negatif. Pemerintah daerah di luar jawa dipaksa berlawanan dengan masyarakat adat karena harus menghilangkan kesatuan masyarakat hukum yang dianggap tidak menggunakan kata desa seperti nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang, gampong di Aceh, huta, Sosor dan lumban di Mandailing. Kemudian, kuta di Karo, Binua di Kalimantan Barat, negeri di Sulawesi Utara dan Maluku, Kampung di Kalimantan, Sulawesi Tengah, dan Sulawesi Selatan, yo di Sentani Irian Jaya, dan lain-lain.[150]

Pada 1998, dengan didahului oleh gerakan reformasi ketatanegaraan yang luar biasa, terjadilah perubahan pendekatan sentralistik ke arah desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Desentralisasi dan otonomi daerah kemudian mempunyai pengaruh yang sangat besar terhadap konsepsi desa, otonomi desa, dan perkembangannya dalam bingkai ketatanegaraan Indonesia. Pengaruh tersebut dapat diuraikan ke dalam pengaruh terhadap:

1. Derajat kesejahteraan masyarakat secara berkeadilan;
2. Demokratisasi lokal
3. Sistem admistrasi pemerintahan desa yang partisipatif;

---

[147] Didik Sukrino, *Pembaharuan Hukum Pemerintahan Desa*, Malang: Setara Press, 2012, hlm. 59

[148] *Ibid*.

[149] Moch. Solekhan, *Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Malang: Setara Press, 2012.

[150] Naskah Akademik RUU Desa, *op. cit.*

Desa atau yang disebut dengan nama lain[151] adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Tabel 3 di bawah ini jika ditelaah lebih lanjut mengklasifikasikan desa ke dalam dua klasifikasi utama, yaitu desa adat dan desa administratif.

Tipe Desa	***Deskripsi***	***Daerah***
Ada adat, tetapi tidak ada desa.	Adat sangat dominan. Desa tidak punya pengaruh.	Papua
Tidak ada adat, tetapi ada desa	Pengaruh adat sangat kecil. Desa modern sudah tumbuh kuat.	Jawa, sebagian besar Sulawesi, Kalimantan Timur, sebagian Sumatera
Integrasi antara desa dan adat.	Adat dan desa sama-sama kuat. Terjadi kompromi keduanya.	Sumatera Barat
Dualisme/Konflik antara adat dengan desa	Pengaruh adat jauh lebih kuat ketimbang desa. Terjadi dualisme kepemimpinan lokal. Pemerintahan desa tidak efektif.	Bali, Kalimantan Barat, Aceh, NTT, Maluku.
Tidak ada desa tidak ada adat	Kelurahan sebagai unit administratif (*local state government)*. Tidak ada demokrasi lokal.	Wilayah perkotaan.

Sumber: Naskah Akademik RUU Desa

Sebagai unit terkecil dalam struktur ketatanegaraan Indonesia, desa menjadi arena politik paling dekat bagi relasi antara masyarakat dengan pemegang kekuasaan. Di satu sisi, para perangkat desa menjadi bagian dari birokrasi negara, yakni menjalankan birokratisasi di level desa, melaksanakan program-program pembangunan, memberikan pelayanan administratif kepada masyarakat. Di sisi lain, karena dekatnya arena, secara normatif masyarakat akar rumput sebenarnya bisa menyentuh langsung serta berpartisipasi dalam proses pemerintahan dan pembangunan di tingkat desa.

Pembentukan desa dapat berupa penggabungan beberapa desa, atau bagian desa yang bersandingan, atau pemekaran dari satu desa menjadi dua desa atau lebih, atau pembentukan desa di luar desa yang telah ada.

Desa dibentuk atas prakarsa masyarakat dengan memperhatikan asal-usul desa dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat.

[151] Di Sumatera Barat, misalnya, nagari adalah sebuah "republik kecil" yang mempunyai pemerintahan sendiri secara otonom dan berbasis pada masyarakat *(self-governing community).*

Pembentukan desa harus memenuhi syarat :

a. jumlah penduduk;
b. luas wilayah;
c. bagian wilayah kerja;
d. perangkat; dan
e. sarana dan prasarana pemerintahan.

Pemekaran dari satu desa menjadi dua desa atau lebih dapat dilakukan setelah mencapai paling sedikit 5 (lima) tahun penyelenggaraan pemerintahan desa. Desa yang kondisi masyarakat dan wilayahnya tidak lagi memenuhi persyaratan dapat dihapus atau digabung.

Dalam wilayah desa dapat dibentuk Dusun atau sebutan lain yang merupakan bagian wilayah kerja pemerintahan desa dan ditetapkan dengan peraturan desa. Sebutan bagian wilayah kerja pemerintahan desa disesuaikan dengan kondisi sosial budaya masyarakat setempat yang ditetapkan dengan peraturan desa. Desa dapat diubah atau disesuaikan statusnya menjadi kelurahan berdasarkan prakarsa Pemerintah Desa bersama BPD dengan memperhatikan saran dan pendapat masyarakat setempat.

Perubahan status desa menjadi kelurahan memperhatikan persyaratan :

a. Iuas wilayah;
b. jumlah penduduk;
c. prasarana dan sarana pemerintahan;
d. potensi ekonomi; dan
e. kondisi sosial budaya masyarakat.

Desa yang berubah menjadi Kelurahan, Lurah dan Perangkatnya diisi dari pegawai negeri sipil. Desa yang berubah statusnya menjadi Kelurahan, kekayaannya menjadi kekayaan daerah dan dikelola oleh kelurahan yang bersangkutan untuk kepentingan masyarakat setempat. Pendanaan sebagai akibat perubahan status desa menjadi kelurahan dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah kabupaten/kota.

6.2 Pemerintahan Desa

Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yangdiakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan

Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemerintahan Desa terdiri dari Pemerintah Desa dan BPD sedangkan Pemerintah Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah Kepala Desa dan Perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa.

Jumlah perangkat desa disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat. Susunan organisasi dan tata kerja pemerintahan desa ditetapkan dengan peraturan desa. Ketentuan lebih lanjut mengenai Pedoman Penyusunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintahan Desa harus diatur dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sekurang-kurangnya memuat :

a. tata cara penyusunan struktur organisasi;
b. perangkat;
c. tugas dan fungsi;
d. hubungan kerja.

1. Kepala Desa

Kepala Desa mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan.

Kepala Desa mempunyai wewenang :

a. memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama BPD;
b. mengajukan rancangan peraturan desa;
c. menetapkan peraturan desa yang telah mendapat persetujuan bersama BPD;
d. menyusun dan mengajukan rancangan peraturan desa mengenai APB Desa untuk dibahas dan ditetapkan bersama BPD;
e. membina kehidupan masyarakat desa;
f. membina perekonomian desa;
g. mengkoordinasikan pembangunan desa secara partisipatif;
h. mewakili desanya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
i. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Kepala Desa mempunyai kewajiban:

a. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
b. meningkatkan kesejahteraan masyarakat;
c. memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
d. melaksanakan kehidupan demokrasi;
e. melaksanakan prinsip tata pemerintahan desa yang bersih dan bebas dari Kolusi, Korupsi dan Nepotisme;
f. menjalin hubungan kerja dengan seluruh mitra kerja pemerintahan desa;
g. menaati dan menegakkan seluruh peraturan perundangundangan;
h. menyelenggarakan administrasi pemerintahan desa yang baik;
i. melaksanakan dan mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan desa;
j. melaksanakan urusan yang menjadi kewenangan desa;
k. mendamaikan perselisihan masyarakat di desa;
l. mengembangkan pendapatan masyarakat dan desa;
m. membina, mengayomi dan melestarikan nilai-nilai sosial budaya dan adat istiadat;
n. memberdayakan masyarakat dan kelembagaan di desa; dan
o. mengembangkan potensi sumber daya alam dan melestarikan lingkungan hidup;

Secara administratif, kepala desa mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada bupati/walikota, memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada BPD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada masyarakat.

Laporan penyelenggaraan pemerintahan desa disampaikan kepada Bupati/Walikota melalui Camat 1 (satu) kali dalam satu tahun. Laporan keterangan pertanggungjawaban kepada BPD disampaikan 1 (satu) kali dalam satu tahun dalam musyawarah BPD.

Laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada masyarakat, dapat berupa selebaran yang ditempelkan pada papan pengumuman atau

diinformasikan secara lisan dalam berbagai pertemuan masyarakat desa, radio komunitas atau media lainnya.

Kepala desa dilarang:

a. menjadi pengurus partai politik;
b. merangkap jabatan sebagai Ketua dan/atau Anggota BPD, dan lembaga kemasyarakatan di desa bersangkutan;
c. merangkap jabatan sebagai Anggota DPRD
d. terlibat dalam kampanye pemilihan umum, pemilihan presiden, dan pemilihan kepala daerah;
e. merugikan kepentingan umum, meresahkan sekelompok masyarakat, dan mendiskriminasikan warga atau golongan masyarakat lain;
f. melakukan kolusi, korupsi dan nepotisme, menerima uang, barang dan/atau jasa dari pihak lain yang dapat mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya;
g. menyalahgunakan wewenang; dan
h. melanggar sumpah/janji jabatan.

Kepala Desa berhenti, karena :

a. meninggal dunia;
b. permintaan sendiri;
c. diberhentikan.

Kepala Desa diberhentikan karena :

a. berakhir masa jabatannya dan telah dilantik pajabat yang baru;
b. tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan;
c. tidak lagi memenuhi syarat sebagai kepala desa;
d. dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan;
e. tidak melaksanakan kewajiban kepala desa; dan/atau
f. melanggar larangan bagi kepala desa.

2. Badan Permusyawaratan Desa

BPD berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa. Anggota BPD adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan berdasarkan keterwakilan wilayah yang ditetapkan dengan cara inusyawarah dan mufakat. Anggota BPD terdiri dari Ketua Rukun Warga, pemangku adat, golongan profesi, pemuka agama dan tokoh atau pemuka masyarakat lainnya. Masa

jabatan anggota BPD adalah 6 (enam) tahun dan dapat diangkat/diusulkan kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya.

Jumlah anggota BPD ditetapkan dengan jumlah ganjil, paling sedikit 5 (lima) orang dan paling banyak 11 (sebelas) orang, dengan memperhatikan luas wilayah, jumlah penduduk, dan kemampuan keuangan desa.

BPD berfungsi menetapkan peraturan desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. BPD mempunyai wewenang:

a. membahas rancangan peraturan desa bersama kepala desa;
b. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan desa dan peraturan kepala desa;
c. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala desa;
d. membentuk panitia pemilihan kepala desa;
e. menggali, menampung, menghimpun, merumuskan dan menyalurkan aspirasi masyarakat; dan menyusun tata tertib BPD. Pasal 36 BPD mempunyai hak :
    1. meminta keterangan kepada Pemerintah Desa;
    2. menyatakan pendapat.

Anggota BPD mempunyai hak : .

a. mengajukan rancangan peraturan desa;
b. mengajukan pertanyaan;
c. menyampaikan usul dan pendapat;
d. memilih dan dipilih; dan
e. memperoleh tunjangan.

Anggota BPD mempunyai kewajiban :

a. mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan mentaati segala peraturan perundang-undangan;
b. melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa;
c. mempertahankan dan memelihara hukum nasional serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
d. menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat;
e. memproses pemilihan kepala desa;

f. mendahulukan kepentingan umum diatas kepentingan pribadi, kelompok dan golongan;
g. menghormati nilai-nilai sosial budaya dan adat istiadat masyarakat setempat; dan
h. menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga kemasyarakatan.

Pimpinan dan Anggota BPD menerima tunjangan sesuai dengan kemampuan keuangan desa. Tunjangan pimpinan dan anggota BPD ditetapkan dalam APB Desa. Untuk kegiatan BPD disediakan biaya operasional sesuai kemampuan keuangan desa yang dikelola oleh Sekretaris BPD.

Pimpinan dan Anggota BPD tidak diperbolehkan merangkap jabatan sebagai Kepala Desa dan Perangkat Desa. Pimpinan dan Anggota BPD dilarang:

a. sebagai pelaksana proyek desa;
b. merugikan kepentingan umum, meresahkan sekelompok masyarakat, dan mendiskriminasikan warga atau golongan masyarakat lain;
c. melakukan korupsi, kolusi, nepotisme dan menerima uang, barang dan/atau jasa dari pihak lain yang dapat mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya;
d. menyalahgunakan wewenang; dan
e. melanggar sumpah/janji jabatan.

3. Perangkat Desa

Perangkat desa bertugas membantu kepala desa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Dengan demikian, perangkat desa bertanggungjawab kepada kepala desa.

Perangkat Desa terdiri dari sekretaris desa dan perangkat desa lainnya. Perangkat Desa lainnya terdiri dari

a. sekretariat desa;
b. pelaksana teknis lapangan;
c. unsur kewilayahan.

Sekretaris Desa diisi dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi persyaratan, yaitu:

a. berpendidikan paling rendah lulusan SMU atau sederajat;
b. mempunyai pengetahuan tentang teknis pemerintahan;

c. mempunyai kemampuan di bidang administrasi perkantoran;
d. mempunyai pengalaman di bidang administrasi keuangan dan di bidang perencanaan;
e. memahami sosial budaya masyarakat setempat; dan
f. bersedia tinggal di desa yang bersangkutan.

Sekretaris Desa diangkat oleh Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota atas nama Bupati/Walikota. Perangkat Desa lainnya diangkat oleh kepala desa dari penduduk desa dengan Keputusan kepala desa. Usia Perangkat Desa paling rendah 20 (dua puluh) tahun dan paling tinggi 60 (enam puluh) tahun.

6.3 Otonomi Desa

Semangat UU Nomor 32 Tahun 2004 yang meletakkan posisi desa berada di bawah Kabupaten tidak koheren dan konkruen dengan nafas lain dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 yang justru mengakui dan menghormati kewenangan asli yang berasal dari hak asal-usul.

Pengakuan pada kewenangan asal-usul ini menunjukkan bahwa UU Nomor 32 Tahun 2004 menganut prinsip pengakuan (rekognisi). Kosekuensi dari pengakuan atas otonomi asli adalah desa memiliki hak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat (*self governing community*), dan bukan merupakan kewenangan yang diserahkan pemerintahan atasan pada Desa.[152]

Adanya dua prinsip/asas dalam pengaturan tentang desa tentu saja menimbulkan ambivalensi dalam menempatkan kedudukan dan kewenangan Desa. Pertanyaan yang paling mendasar adalah apakah desa memiliki otonomi? Ketidak-jelasan kedudukan dan kewenangan desa dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 membuat UU tersebut belum kuat mengarah pada pencapaian cita-cita Desa yang mandiri, demokratis dan sejahtera. Sejak lahir UU Nomor 22 Tahun 1999, otonomi (kemandirian) desa selalu menjadi bahan perdebatan dan bahkan menjadi tuntutan riil di kalangan asosiasi Desa (sebagai representasi Desa), tetapi sampai sekarang belum terumuskan visi bersama apa makna otonomi desa.[153]

Permasalahan dalam memaknai otonomi desa ini pun sebenarnya terkait dengan batasan institusional dikarenakan posisi desa yang sudah baku

[152]Naskah Akademik RUU Desa, *Op.Cit.*

[153] *Ibid*.

ditetapkan oleh UU 32 Tahun 2004 sebagai desa administratif. Format bakunya adalah desa administratif yang tentu bukan desa adat yang mempunyai otonomi asli (*self governing community*) dan bukan juga desa otonom (*local self government*) seperti daerah otonom. UU 32/2004 tidak menempatkan desa pada posisi yang otonom, dan tidak membolehkan terbentuknya desa adat sendirian tanpa kehadiran desa administratif.[154]

Posisi desa administratif itu membawa konsekuensi atas keterbatasan kewenangan desa, terutama pada proses perencanaan dan keuangan. Kewenangan asal-usul (asli) susah diterjemahkan dan diidentifikasi karena keberagamannya. Kewenangan dalam bidang-bidang pemerintahan yang diserahkan oleh/dari kabupaten lebih banyak bersifat kewenangan sisa yang tidak dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota dan mengandung banyak beban karena tidak disertai dengan pendanaan yang semestinya. Keterbatasan kewenangan itu juga membuat fungsi desa menjadi terbatas dan tidak memberikan ruang gerak bagi desa untuk mengurus tata pemerintahannya sendiri.[155]

Gagasan utama desentralisasi pembangunan adalah menempatkan desa sebagai entitas yang otonom dalam pengelolaan pembangunan. Dengan demikian, perencanaan desa dari bawah ke atas (*bottom up*) juga harus ditransformasikan menjadi *village self planning*, sesuai dengan batas-batas kewenangan yang dimiliki oleh desa. Desentralisasi pembangunan identik dengan membuat perencanaan pembangunan cukup sampai di desa saja. Desa oleh karenanya mempunyai kemandirian dalam perencanaan pembangunan tanpa instruksi dan intervensi oleh pemerintah supradesa. Disinilah kemudian peran Badan Permusyawaratan Desa (BPD) atau yang disebut dengan nama lain, sebagai lembaga yang merupakan perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa. BPD inilah yang harus menjadi motor penggerak otonomi desa.[156]

Otonomi desa atau disebut dengan nama lain berdasarkan amanat Pasal 18B ayat (2) setidaknya harus melingkupi pada tiga aras hak asal-usul, yaitu: pengakuan terhadap susunan asli; pengakuan terhadap sistem norma/pranata

[154] *Ibid*.

[155] *Ibid*.

[156] *Ibid*

sosial yang dimiliki dan berlaku; serta, pengakuan terhadap basis material yakni ulayat serta aset-aset kekayaan desa (*property right*). Dengan demikian, sebenarnya otonomi desa ini bisa diimplementasikan dengan baik dalam kerangka desa adat, bukan desa administratif.[157]

Gagasan otonomi desa sebenarnya mempunyai relevansi (tujuan dan manfaat) sebagai berikut:[158]

a. Memperkuat kemandirian Desa sebagai basis kemandirian NKRI.
b. Memperkuat posisi Desa sebagai subyek pembangunan;
c. Mendekatkan perencanaan pembangunan ke masyarakat;
d. Memperbaiki pelayanan publik dan pemerataan pembangunan;
e. Menciptakan efisiensi pembiayaan pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan lokal;
f. Menggairahkan ekonomi lokal dan penghidupan masyarakat Desa;
g. Memberikan kepercayaan, tanggungjawab dan tantangan bagi Desa untuk membangkitkan prakarsa dan potensi Desa;
h. Menempa kapasitas Desa dalam mengelola pemerintahan dan pembangunan;
i. Membuka arena pembelajaran yang sangat berharga bagi pemerintah Desa, lembaga-lembaga Desa dan masyarakat.
j. Merangsang tumbuhnya partisipasi masyarakat lokal.

[157] *Ibid*.

[158] *Ibid*.

7 Pembentukan Daerah

local expansion that initially should have been improved local community welfare—in reality has an effect on the degradation of community welfare in some of new established local government. (Rudy: 2007)

7.1 Pemekaran Wilayah

Desentralisasi dan otonomi daerah kemudian melahirkan pemekaran wilayah yang menjamur di Indonesia. Pelaksanaan pemekaran wilayah telah berjalan beberapa tahun dan diharapkan dapat memperbaiki kualitas hidup rakyat, sehingga tercapai kesejahteraan masyarakat yang lebih baik. Selain pemekaran wilayah, UU Pemerintahan Daerah juga mengakomodasi model penggabungan wilayah. Namun demikian, sampai saat ini model penggabungan wilayah belum diterapkan di Indonesia di tengah menjamurnya pemekaran wilayah.

Di dalam UU Nomor 32 Tahun 2004, ihwal pemekaran daerah diatur dalam Pasal 4 ayat (3) dan (4), sebagai berikut: "Pembentukan daerah dapat berupa penggabungan beberapa daerah atau bagian daerah yang bersandingan atau pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih". Pada ayat (4) disebutkan bahwa pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat dilakukan setelah mencapai batas maksimal usia penyelenggaraan pemerintahan.

Sebagaimana diketahui bahwa tujuan dari pembentukan daerah otonom baru atau pemekaran adalah untuk mensejahterakan rakyat melalui peningkatan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan peningkatan pelayanan kepada publik. Namun pemekaran juga seringkali menimbulkan berbagai permasalahan karena kurang memperhatikan aspek-aspek penting lainnya (sosial, ekonomi, keuangan dan kemampuan bertahan

dalam perkembangannya), sehingga menyebabkan kontra-produktif terhadap otonomi daerah.[159]

Namun, dalam implementasinya, berbagai tujuan mulia tersebut belum tercapai secara maksimal. Hal tersebut dapat dilihat pada evaluasi penyelenggaraan pemerintahaan di daerah-daerah yang dilakukan oleh Departemen Dalam Negeri. Dijelaskan, penyelenggaraan pemerintahan daerah-daerah pemekaran belum menunjukkan kondisi yang lebih baik dibandingkan dengan sebelum pemekaran.[160]

Sementara, pada Pasal 5 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa pembentukan daerah sebagaimana dimaksud pada pasal 4 harus memenuhi syarat administratif, teknis dan fisik kewilayahan. Ketentuan ini diperkuat oleh Pasal 4 PP Nomor 78 Tahun 2007, yang mengemukakan bahwa daerah dibentuk berdasarkan syarat-syarat administrasi, teknis, dan fisik kewilayahan.

Secara legal formal, pembentukan daerah atau dalam hal ini pemekaran daerah tidak bisa dilakukan secara serampangan, terbukti adanya berbagai persyaratan dan kriteria yang harus dipenuhi dalam melakukan pemekaran. Dalam hubungan ini, tentunya dapat ditelusuri hadirnya berbagai faktor yang melatarbelakangi pemekaran daerah di Indonesia.

Terdapat macam-macam alasan yang menjadi motivasi pemekaran. Daerah induk, misalnya, dianggap terlalu besar. Sementara, penduduknya terpencar di daerah luas tersebut. Akibatnya, tak terhindarkan akses yang efektif dan perwakilan daerah lokal ke pemerintah induk menjadi sangat terbatas. Begitu pula rendahnya pelayanan publik. Infrastruktur yang buruk melengkapi alasan ini. Alasan ini disebut administrative dispersion atau sebaran cakupan administratif.

Alasan lainnya, masyarakat memiliki kecenderungan untuk memilih tinggal di daerah yang lebih memiliki kesamaan. Entah kesamaan bahasa, agama, karakter kota-desa, tingkat pendapatan, atau etnis. Alasan ini lebih dikenal dengan *preference for homogeneity*, sebuah pilihan untuk cenderung berada dalam kelompok yang sama.

---

[159] Juanda, *Hukum Pemerintahan daerah: pasang surut hubungan kewenangan antara DPRD dan kepala daerah*, Bandung: PT Alumni, 2008.

[160] www.puspen.depdagri.go.id, "80% Pemekaran Wilayah Gagal"; lihat juga www.kppod.org, "Pemekaran Daerah Hamburkan Uang Negara"

Pemekaran memberi tambahan sumberdaya fiskal. Kata fiskal terkait dengan hal-hal pengelolaan pendapatan daerah atau negara. Misalnya, pajak, retribusi atau Pendapatan Asli Daerah, PAD. Bila mekar, daerah baru berarti tambahan Dana Alokasi Umum (DAU), yang dibagikan pemerintah pusat. Ini alasan paling populer dari kubu penganjur pemekaran. Alasan ini lebih dikenal dengan fiscal spoils, keuntungan dari sisi fiskal.

Secara rinci, terdapat alasan-alasan[161] yang mendasari dilaksanakannya pemekaran daerah, antara lain:

a. Alasan mendekatkan pelayanan kepada masyarakat. Hal ini dijadikan alasan utama karena adanya kendala geografis, infrastruktur dan sarana perhubungan yang minim, seperti terjadi pada pemekaran Provinsi Bangka Belitung (pemekaran dari Provinsi Sumatera Selatan) dan Provinsi Irian Jaya Barat (pemekaran dari Provinsi Papua) serta pemekaran Kabupaten Keerom (pemekaran dari Kabupaten Jayapura).
b. Alasan historis, pemekaran suatu daerah dilakukan karena alasan sejarah, yaitu bahwa daerah hasil pemekaran memiliki nilai historis tertentu. Sebagai contoh, Provinsi Maluku Utara sebelumnya pernah menjadi ibukota Irian Barat, dimana Raja Ternate (Alm. Zainal Abidin Syah) dinobatkan sebagai Gubernur pertama. Disamping itu, di Pulau Morotai pada Perang Dunia II merupakan ajang penghalau udara Amerika Serikat.
c. Alasan kultural atau budaya (etnis), dimana pemekaran daerah terjadi karena menganggap adanya perbedaan budaya antara daerah yang bersangkutan dengan daerah induknya. Contohnya, penduduk Bangka Belitung dengan penduduk Sumatera Selatan, kemudian Provinsi Gorontalo dengan Sulawesi Utara, demikian pula Kabupaten Minahasa Utara yang merasa berbeda budaya dengan Kabupaten Minahasa.
d. Alasan ekonomi, dimana pemekaran daerah diharapkan dapat mempercepat pembangunan di daerah. Kondisi seperti ini terutama terjadi di Indonesia Timur, seperti Papua (Keerom) dan Irian Jaya Barat (Kabupaten Sorong), dan pemekaran yang terjadi di daerah

[161]Pusat Kajian Kinerja Otonomi Daerah, *Kajian Evaluasi Pembentukan, Pemekaran, Penggabungan dan Penghapusan Daerah,* Lembaga Administrasi Negara, 2007.

lainnya seperti Kalimantan Timur (Kutai Timur), Sulawesi Tenggara (Konawe Selatan), Sumatera Utara (Serdang Bedagai), dan Lampung (Tulang Bawang Barat, Mesuji, dan Lampung Timur).

e. Alasan anggaran, pemekaran daerah dilakukan untuk mendapatkan anggaran dari pemerintah. Sebagaimana diketahui daerah yang dimekarkan akan mendapatkan anggaran dari daerah induk selama 3 tahun dan mendapatkan dana dari pemerintah pusat (DAU dan DAK).
f. Alasan keadilan, bahwa pemekaran dijadikan alasan untuk mendapatkan keadilan. Artinya, pemekaran daerah diharapkan akan menciptakan keadilan dalam hal pengisian jabatan pubik dan pemerataan pembangunan. Contoh: pemekaran Provinsi Kepulauan Riau, Provinsi Bangka Belitung, dan Provinsi Sulawesi Tenggara.

7.2 Penggabungan Wilayah: Belajar dari Jepang

Secara yuridis, sebagaimana diatur dalam UU Nomor 32 Tahun 2004, bahwa proses penggabungan daerah dengan berbagai variasi kolaborasinya sangat mungkin dilakukan sepanjang bertujuan untuk mempecepat peningkatan kesejahteraan masyarakat. Apabila ada polling/jejak pendapat publik tentang kondisi pembangunan di daerah sekarang ini, maka sangat mungkin masyarakat pada banyak daerah yang tidak peduli akan status kabupaten/kota ataupun provinsinya, yang penting masyarakat menjadi lebih sejahtera. Sentimen kedaerahan yang sempat menguat pada awal kebijakan otonomi daerah apabila dihadapkan dengan fakta hasil pembangunan daerah sekarang ini, maka tidak mustahil pada beberapa daerah, masyarakatnya akan rela jika birokrasi dirampingkan (amalgamasi antar daerah) demi terjadinya efisiensi dana publik dan efektivitas pembangunan.

Temuan terpenting dari evaluasi terhadap implementasi kebijakan penataan daerah adalah sama sekali tidak ada praktek penggabungan antar daerah di Indonesia. Bahkan, indikasi gejala usulan penggabungan daerahpun tidak pernah ada. Hal ini menunjukkan adanya masalah infrastruktur kebijakan yang tidak memberikan struktur insentif bagi daerah untuk menggabungkan diri. Sementara itu, kondisi sebaliknya banyak sekali terjadi. Usulan dan kebijakan pemekaran daerah sangat banyak terjadi dan bahkan upaya-upaya untuk melakukan pemekaran daerah terus saja terjadi.

UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memberikan sedikit petunjuk soal penggabungan daerah. UU ini tidak memberikan mekanisme yang jelas soal penggabungan daerah, selain mendelegasikannya ke Peraturan Pemerintah (PP) untuk mengaturnya lebih lanjut. PP yang mengatur soal penggabungan daerah adalah PP Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah. Dalam ketentuan Pasal 1 angka 9 PP tersebut dinyatakan yang dimaksud dengan penggabungan daerah adalah penyatuan daerah yang dihapus ke dalam daerah lain yang bersandingan.

Pasal 22 PP tersebut menegaskan ketentuan soal penghapusan daerah sebelum dilakukannya penggabungan daerah, penghapusan daerah dapat dilakukan karena daerah tersebut berdasarkan hasil kajian oleh Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) tidak mampu melaksanakan otonomi daerah. Kajian yang dilakukan oleh Kemendagri dengan melihat indikator berupa aspek kesejahteraan masyarakat, pelayanan publik, dan daya saing daerah.

Hasil kajian Kemendagri selanjutnya diserahken kepada Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD). Jika DPOD memiliki pandangan serupa dengan Kemendagri, maka DPOD melalui Mendagri meneruskan rekomendasi penghapusan daerah kepada Presiden. Apabila Presiden setuju dengan rekomendasi yang mengusulkan penghapusan daerah, maka menteri menyiapkan rancangan undang-undang tentang penghapusan dan penggabungan daerah tersebut. Berdasarkan ketentuan tersebut, nampak tidaklah mudah proses penggabungan daerah baru. Hasil kajian Kemendagri yang dipublikasikan beberapa waktu lalu barulah langkah awal (keinginan) menghapuskan daerah otonom dan kemudian menggabungkannya dengan daerah otonom yang lain.

Praktik penggabungan wilayah sebenarnya sudah banyak diimplementasikan di banyak negara maju, Jepang atau negara-negara eropa, misalnya. Kebijakan penggabungan wilayah di negara-negara tersebut bisa menjadi acuan bagi strategi kebijakan desentralisasi di Indonesia.

Di Jepang, meskipun reformasi desentralisasi secara resmi dimulai pada 1990-an, penggabungan lokal telah terjadi di Jepang sebelum itu. Sebagaimana yang telah dikemukakan oleh Mabuchi,[162] ada dua periode signifikan penggabungan dalam sejarah modern Jepang. Dari 1883-1898,

[162] Mabuchi, Masaru, *Municipal Amalgamation in Japan*, Washington: The World Bank, 2001.

jumlah kota menurun dari 71.497 hingga 14.289 sebagai akibat langsung dari penggabungan kota. Pada periode ini, penggabungan wilayah dibenarkan dengan alasan untuk meningkatkan skala dan relevansi dari masing-masing badan otonom pemerintahan. Yang pertama disebut Penggabungan wilayah erah Meiji. Perubahan drastis kedua berlangsung 1950-1960. Selama periode ini, jumlah kota menurun dari 10.443 hingga 3.526. Penggabungan besar kedua disebut Penggabungan wilayah era Showa.

Motivasi di balik masing-masing penggabungan wilayah berbeda. Penggabungan wilayah erah Meiji dilandasi terutama oleh strategi untuk memberdayakan kota agar lebih efektif sebagai alat kekuasaan dan kebijakan negara dengan tujuan akhirnya memodernisasi negara Jepang. Di sisi lain, Penggabungan wilayah era Showa didorong sebagian besar oleh kebutuhan untuk memastikan kapasitas yang cukup dalam memberikan pelayanan publik yang penting bagi masyarakat, dengan tujuan akhir untuk memperkuat otonomi daerah.[163]

Setelah tahun 1961, penggabungan wilayah lebih ditujukan untuk mendukung pembangunan ekonomi. Pembangunan infrastruktur dan program subsidi yang diberikan kepada unit pemerintahan yang lebih besar digunakan sebagai motivasi bagi kota kecil untuk melakukan penggabungan wilayah. Namun demikian, penggabungan wilayah setelah tahun 1960 sebagian besar dilakukan secara *voluntary*. Penduduk dengan sendirinya meninggalkan desa-desa kecil untuk pergi dan menetap di kota yang dekat dengan desa mereka; dalam kasus dimana aliran penduduk ke kota-kota tetangga itu besar, desa-desa secara sukarela menyatakan diri untuk bergabung ke kota-kota tersebut. Dalam hal ini, banyak penggabungan wilayah di jaman modern ini adalah proses *bottom-up*, dianjurkan oleh walikota dan majelis desa ketimbang dipaksa oleh prefektur atau otoritas nasional.[164] Mabuchi[165] menyimpulkan bahwa penggabungan wilayah setelah tahun 1961 lebih berorientasi pada pembangunan ekonomi daripada efisiensi administrasi.

Proses penggabungan wilayah, sebagaimana dinyatakan oleh Nakanishi[166] terdiri dari dua tahap utama, yang masing-masing mencakup

[163] *Ibid*.

[164] Farrukh Iqbal, *Evolution and salient characteristics of the japanese local government system*, Washington DC: world bank institute working paper, 2001.

[165] Mabuchi, Masaru, *Op.Cit.*

[166] Hiroyuki Nakanishi, *Shichoson gappei: machi no shorai wa jumin ga kimeru (municipal mergers:*

beberapa langkah-langkah internal. Tahap pertama yaitu dari kota-kota dan desa-desa yang menginginkan penggabungan wilayah membentuk majelis sukarela, yang memulai investigasi dan studi kelayakan penggabungan. Tahap pertama diakhir dengan pengambilan keputusan oleh majelis berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk bergabung. Tahap kedua, yang terdiri dari permohonan penggabungan wilayah dan tahap pembentukan resmi, termasuk presentasi permohonan penggabungan secara resmi, keputusan gubernur prefektur yang menerima permohonan penggabungan wilayah dan munculnya kota digabung.

Di Jepang, reformasi desentralisasi yang diinisiasi oleh pemerintah pusat telah membawa 3 dampak yang penting. Selain peningkatan kekuasaan lokal sebagai akibat dari proses devolusi kewenangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah dan peningkatan diskresi lokal, juga terjadi kecenderungan penggabungan wilayah. Nikawa[167] menyatakan,

> "Dampak ketiga dari reformasi desentralisasi adalah penguatan manajemen dan kapasitas pemerintahan daerah melalui penggabungan kota dan reformasi administrasi lokal. Penggabungan wilayah telah terjadi secara besar-besaran dan jumlah pemerintahan daerah telah menurun drastis dari 3200 pada tahun 1999 menjadi 1800 pada tahun 2006. Penggabungan wilayah memperkuat organisasi dan keuangan dari pemerintah daerah.

Penggabungan pemerintahan daerah bertujuan untuk promosi kebijakan desentralisasi. Sebagaimana diungkapkan oleh Hirashima,[168] tujuan dari penggabungan wilayah saat ini adalah:

1. Promosi desentralisasi;
2. Kebijakan bagi para manula;
3. Kebijakan diversifikasi dalam pemenuhan kebutuhan masyarakat;
4. Kebijakan perluasan pemukiman;
5. Merampingkan administrasi pemerintahan daerah.

---

residents to decide the future of our cities), Tokyo: jichitai kenkyusha, 2002. ; lihat juga Hiromichi Ikegami, *Shichoson gappei: kore dake no gimon (municipal mergers: only these Questions*, Tokyo: Jichitai Kenkyusha.

[167] Nikawa, Tatsuro, *Decentralization and local governance: reinforcing democracy and effectiveness of local government*, paper presented in regional forum on reinventing government in asia building trust in government: innovations to improve governance 6-8 september 2006, seoul, republic of korea, 2006.

[168] Akihide Hirashima, *Decentralization in Japan*, Paper presented in KEIO-UNU-JFIR Panel meeting Economic Development and human security on February 13th, 2004.

Dapat disimpulkan bahwa penggabungan wilayah telah berkontribusi terhadap pembangunan ekonomi yang berskala luas. Dengan bergabung, unit kecil pemerintahan daerah dapat memperoleh berbagai layanan yang mereka mungkin tidak bisa diperoleh secara independen. Dengan demikian, unit pemerintahan yang kecil dan terpencil dapat mempunyai akses ke layanan publik seperti sekolah melalui penggabungan; tidak mungkin akses yang sama bisa dicapai jika unit tersebut tetap otonom.[169] Selain memberikan kontribusi terhadap pembangunan ekonomi, penggabungan ini ternyata memiliki dampak positif pada efisiensi pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan publik atau dengan kata lain efisiensi administrasi.[170] Itu sesuai pernyataan Joumard[171] bahwa penggabungan lokal di Jepang adalah strategi untuk mencapai beban fungsional yang optimal dari pemerintah daerah.

Sebagaimana telah kita lihat, Indonesia dan Jepang memiliki kecenderungan yang berbeda sebagai hasil dari reformasi desentralisasi. Indonesia mempunyai kecenderungan melakukan pemekaran wilayah sebagai isu utama, sedangkan Jepang mempunyai pengalaman akan kebijakan penggabungan lokal dan mendapatkan manfaat dari kebijakan tersebut.[172] Ada tiga alasan yang dapat dianggap balik kecenderungan ini.[173]

Salah satu alasannya adalah bahwa Indonesia memiliki beragam etnis dan masing-masing komunitas etnis sangat menyadari perbedaan budaya di antara mereka. Banyak kasus dari pemekaran wilayah termotivasi oleh ketidakpuasan dari komunitas etnis yang terabaikan dan terasing dari partisipasi politik atau pelayanan publik. Kondisi ini tidak terjadi di Jepang.

Kedua adalah kontrol dari pemerintah pusat. Meskipun pemerintah pusat di Indonesia memiliki kuasa atas kebijakan desentralisasi, roda desentralisasi bergerak sangat cepat mengakibatkan pemerintah pusat tampaknya kehilangan kontrol atas daerah dan tidak bisa menolak elit lokal (bertindak sebagai suara masyarakat setempat) untuk melakukan pemekaran wilayah. Reformasi dan demokratisasi secara tidak sadar mengurangi kemampuan Jakarta untuk memantau dan mengawasi desentralisasi lokal. Kondisi ini sangat berbeda di

[169]Farrukh Iqbal, Op. Cit.

[170] Mabuchi, Masaru, Op.Cit.

[171] Isabelle Joumard, Getting the most out of decentralization. Available at http:www.esri.go.jp/jp/prj macro15/08-1-P.pdf -rc/macro/, 2004.

[172] Rudy (c), *Local Expansion in Indonesia vs Local Amalgamation in Japan: Strategy for Decentralization Reform in Indonesia*, ISTECS JOURNAL, Vol. X/December 2007.

[173] *Ibid*.

Jepang sebagaimana yang dikemukakan oleh Akizuki[174] bahwa pemerintah pusat di Jepang memiliki kontrol yang sangat kuat atas kebijakan desentralisasi termasuk kebijakan mengenai penggabungan daerah.

Alasan ketiga adalah insentif bagi pemerintah daerah untuk pembentukan daerah baru. Pemerintah Indonesia telah berjanji untuk memberi alokasi dana lebih untuk daerah yang baru dibentuk dan juga daerah induk. Ini berarti bahwa daerah induk dapat manfaat dari proses pemekaran wilayah. Di Jepang, pemerintah pusat mendorong penggabungan wilayah dan memberikan insentif dana untuk penggabungan wilayah.[175]

Kebijakan penggabungan wilayah yang telah dialami oleh Jepang mungkin dapat memberikan gambaran untuk meningkatkan kualitas proses desentralisasi di Indonesia. Dengan melakukan penggabungan wilayah, saya percaya bahwa pemerintah daerah akan mendapatkan kekuatan mereka secara efisien dan dapat membuat kemajuan dalam peningkatan pembangunan ekonomi lokal. Selain itu, promosi penggabungan lokal tidak begitu sulit mengingat bahwa kerangka hukum untuk penggabungan wilayah telah diatur dalam UU Nomor 32 Tahun 2004.[176]

7.3 Kawasan Khusus dalam Kerangka Otonomi Daerah

7.3.1 Deskripsi Pengaturan dalam UU Nomor 32 Tahun 2004

Pengaturan kawasan khusus dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 terdapat dalam Pasal 9 ayat (1) sampai ayat (6). Pasal 9 ayat (1) menentukan bahwa untuk menyelengarakan fungsi pemerintahan tertentu yang bersifat khusus bagi kepentingan nasional, Pemerintah dapat menetapkan kawasan khusus dalam wilayah provinsi dan/atau kabupaten/kota. Ketentuan ini mengatur bahwa pembentukan kawasan khusus merupakan domain pemerintah pusat dan bukan kewenangan pemerintah daerah.

Pasal 9 ayat (2) mewajibkan penetapan kawasan khusus untuk Perdagangan bebas dan/atau pelabuhan bebas ditetapkan dengan undang-undang. Sementara Pasal 9 ayat (3) menentukan penetapan kawasan khusus untuk selain perdagangan bebas dan/atau pelabuhan bebas ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Ketentuan Pasal 9 ayat (2) dan ayat (3) memetakan dua

[174] Akizuki, Kengo, *Controlled Decentralization: Local Governments and the Ministry of Home Affairs in Japan*, Washington: The World Bank Institute, 2001. [www.worldbank.org/wbi/]

[175] Mabuchi, Masaru. *Op.Cit.*

[176] Rudy (c). *Op.Cit.*

jenis peraturan perundang-undangan yang harus dibentuk untuk penetapan kawasan khusus. Menurut ketentuan dua ayat ini, Kawasan Strategis Nasional Selat Sunda sebagai pelaksanaan fungsi selain untuk pelabuhan bebas dan/atau perdagangan bebas, harus ditetapkan dalam jenis Peraturan Pemerintah.

Pasal 9 ayat (4) mengatur bahwa untuk membentuk kawasan khusus, pemerintah mengikutsertakan daerah yang bersangkutan. Sementara itu, Pasal 9 ayat (5) membuka peluang usulan dari daerah untuk pembentukan kawasan khusus kepada Pemerintah. Ketentuan ini menguatkan bahwa pembentukan kawasan khusus merupakan domain pemerintah daerah, namun tetap harus mengikutsertakan daerah dalam proses pembentukannya.

7.3.2 Pengaturan dalam PP Nomor 43 Tahun 2010

Pengaturan kawasan khusus kemudian secara rinci ditetapkan di dalam PP Nomor 43 Tahun 2010 mengenai Tata Cara Penetapan Kawasan Khusus. PP Nomor 43 merupakan bentukan langsung Pasal 9 ayat (6) UU Nomor 32 Tahun 2004 yang menentukan bahwa tata cara penetapan kawasan khusus ditetapkan lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah. Kawasan khusus berdasarkan PP Nomor 43 Tahun 2010 adalah bagian wilayah dalam provinsi dan/atau kabupaten/kota yang ditetapkan oleh pemerintah untuk menyelenggarakan fungsi-fungsi pemerintahan yang bersifat khusus bagi kepentingan nasional. Penyelenggaraan fungsi pemerintahan tertentu yang bersifat khusus meliputi sosial, budaya, ekonomi, politik, lingkungan, pertahanan dan keamanan yang secara nasional menyangkut hajat hidup orang banyak.

Peraturan Pemerintah ini juga memetakan jenis-jenis kawasan khusus meliputi kawasan otorita, kawasan/wilayah perbatasan dan pulau-pulau tertentu/terluar, kawasan pertahanan negara, kawasan lembaga pemasyarakatan, kawasan budaya, kawasan pelestarian lingkungan hidup, kawasan riset dan teknologi, kawasan pengembangan tenaga nuklir, kawasan peluncuran peluru kendali, kawasan pengembangan prasarana komunikasi dan telekomunikasi, kawasan pengembangan sarana transportasi, kawasan penelitian dan pengembangan sumber daya nasional, kawasan eksploitasi dan konservasi bahan galian strategis, dan kawasan lain yang akan ditetapkan sebagai kawasan strategis yang secara nasional menyangkut hajat hidup orang banyak dari sudut politik, sosial, ekonomi, budaya, lingkungan, pertahanan, dan keamanan.

Penetapan kawasan khusus tentunya harus memenuhi persyaratan-persyaratan tertentu. Penetapan kawasan khusus menurut PP Nomor 43 Tahun 2010 harus memenuhi persyaratan administratif, persyaratan teknis, dan persyaratan fisik. Persyaratan administratif terhadap usulan menteri dan/atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian meliputi:

1. Rencana penetapan kawasan khusus;
2. rekomendasi bupati/walikota dan gubernur yang bersangkutan; dan
3. rekomendasi DPOD setelah berkoordinasi dengan menteri yang bidang tugasnya terkait dengan fungsi pemerintahan tertentu yang akan diselenggarakan dalam kawasan khusus.

Persyaratan administratif terhadap usulan gubernur meliputi:

a. rekomendasi dari pemerintah kabupaten/kota yang bagian wilayahnya akan diusulkan sebagai kawasan khusus;
b. keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi tentang persetujuan penetapan kawasan khusus; dan
c. rencana penetapan kawasan khusus.

Sedangkan Persyaratan administratif terhadap usulan yang disampaikan oleh bupati/walikota meliputi:

a. rekomendasi gubernur yang bersangkutan;
b. keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota tentang persetujuan penetapan kawasan khusus; dan

Rencana penetapan kawasan khusus paling sedikit memuat:

a. studi kelayakan yang mencakup antara lain sasaran yang ingin dicapai, analisis dampak terhadap politik, ekonomi, sosial, budaya, lingkungan, ketertiban dan ketenteraman, pertahanan dan keamanan;
b. luas dan status hak atas tanah;
c. rencana dan sumber pendanaan; dan
d. rencana strategis.

Yang dimaksud dengan dampak terhadap politik adalah dampak positif terhadap peningkatan persatuan dan kesatuan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan, yang dimaksud dengan dampak terhadap ekonomi adalah dampak positif yang mengakibatkan meningkatnya kegiatan perekonomian dan pembangunan daerah termasuk masyarakat di dalamnya. Kemudian, yang dimaksud dengan dampak terhadap sosial dan budaya adalah

dampak positif terhadap peningkatan ketahanan sosial budaya daerah dan masyarakat. Selanjutnya, yang dimaksud dengan dampak terhadap lingkungan adalah dampak positif yang didasarkan pada analisis mengenai dampak lingkungan hidup (AMDAL). Adapun yang dimaksud dengan ketertiban dan ketenteraman adalah suatu keadaan dinamis yang memungkinkan pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan masyarakat dapat melakukan kegiatannya dengan tenteram, tertib, dan teratur. Lalu, yang dimaksud dengan dampak terhadap pertahanan keamanan adalah keberadaan kawasan khusus akan meningkatkan upaya memperkuat pertahanan dan keamanan negara melalui penetapan berbagai unit kerja terkait dengan aspek pertahanan dan keamanan.

Persyaratan teknis terhadap usulan yang disampaikan oleh menteri dan/atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian, gubernur, bupati/walikota meliputi faktor kemampuan ekonomi dan potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, luas kawasan, kemampuan keuangan, dan tingkat kesejahteraan masyarakat.

Kemampuan ekonomi merupakan cerminan hasil kegiatan ekonomi dalam bentuk-bentuk seperti Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) per kapita, pertumbuhan ekonomi, dan kontribusi PDRB terhadap PDRB total. Potensi daerah merupakan perkiraan penerimaan dari rencana pemanfaatan ketersediaan sumber daya buatan, sumber daya aparatur, serta sumber daya masyarakat. Sosial budaya merupakan cerminan aspek sosial budaya meliputi antara lain sarana yang dimanfaatkan untuk kegiatan sosial. Sosial politik merupakan cerminan aspek sosial politik meliputi, antara lain kemampuan penduduk mengikuti perkembangan daerah dan nasional, serta jumlah organisasi kemasyarakatan.

Luas kawasan merupakan cerminan sumber daya lahan/daratan cakupan wilayah yang dapat diukur dengan 1) Luas wilayah keseluruhan; dan 2) Luas wilayah efektif yang dapat dimanfaatkan. Kemampuan keuangan merupakan cerminan terhadap keuangan yang dapat diukur dengan jumlah Pendapatan Asli Daerah, rasio Penerimaan Daerah Sendiri (PDS) terhadap jumlah penduduk dan rasio PDS terhadap PDRB. Tingkat kesejahteraan masyarakat merupakan cerminan terhadap tingkat pendidikan, kesehatan, dan pendapatan masyarakat yang dapat diukur dengan indeks pembangunan manusia.

Persyaratan fisik kewilayahan terhadap usulan penetapan kawasan khusus yang disampaikan oleh menteri dan/atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian, gubernur, dan bupati/walikota meliputi:

a. peta lokasi kawasan khusus ditetapkan dengan titik koordinat geografis sebagai titik batas kawasan khusus;
b. status tanah kawasan khusus merupakan tanah yang dikuasai Pemerintah/pemerintah daerah dan tidak dalam sengketa; dan
c. batas kawasan khusus

7.3.3 Kawasan Strategis Nasional Selat Sunda (KSNSS) dalam Kerangka Pengaturan Kawasan Khusus dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 dan PP Nomor 43Tahun 2010

Dalam konteks jenis-jenis kawasan khusus yang diatur dalam PP Nomor 43 Tahun 2010, Kawasan Strategis Nasional Selat Sunda (KSNSS) merupakan kawasan khusus yang masuk ke dalam pengelompokan kawasan lain yang akan ditetapkan sebagai kawasan strategis yang secara nasional menyangkut hajat hidup orang banyak dari sudut politik, sosial, ekonomi, budaya, lingkungan, pertahanan dan keamanan. Jika dikaitkan dengan pengaturan jenis-jenis kawasan khusus dalam UU Nomor 32 Tahun 2004, Kawasan Strategis Nasional Selat Sunda sebagai pelaksanaan fungsi selain untuk pelabuhan bebas dan/atau perdagangan bebas, harus ditetapkan dalam jenis Peraturan Pemerintah. Namun sampai sekarang, peraturan pemerintah mengenai penetapan KSNSS sampai belum ada. Penetapan KSNSS sebagai kawasan strategis terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional yang menetapkan 76 kawasan strategis, dimana KSNSS termasuk di dalamnya.

Pengaturan dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tidak secara jelas memberikan gambaran mengenai apa yang harus dilakukan oleh pemerintah daerah dalam pembentukan dan pengelolaan kawasan khusus. Namun demikian, paling tidak pengaturan dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 memberikan pintu masuk ke pembentukan dan pengelolaan kawasan khusus. UU Nomor 32 Tahun 2004 dengan jelas menentukan bahwa pembentukan kawasan khusus merupakan domain pemerintah pusat dalam bentuk desentralisasi asimetris.

Dalam teori desentralisasi, desentralisasi asimetris di banyak negara mengkaitkannya dengan kebutuhan pengembangan ekonomi, pengembangan

kawasan dengan kebutuhan khusus, jawaban atas tantangan globalisasi, dan kebutuhan untuk memperkuat kapasitas pemerintahan daerah secara setara. Kaitannya dengan penguatan kapasitas pemerintahan lokal, motivasi ini berangkat dari ketidaksetaraan masing-masing daerah dalam menyelenggarakan fungsi pemerintahan, baik karena faktor geografis dan demografis, sejarah/tradisi pemerintahan, maupun kemampuan keuangan daerah. Tujuan akhirnya, memastikan sebuah daerah memiliki kapasitas untuk menjalankan fungsi-fungsi dasar pemerintahan. Sementara itu, desain asimetrisme untuk pengembangan kawasan-kawasan ekonomi tertentu dapat ditunjukkan dengan pemberian otoritas khusus oleh pemerintah nasional kepada daerah untuk mengembangkan ekonomi bagi sejumlah kawasan yang dimaksudkan untuk menjadi jangkar perekonomian nasional dalam menghadapi persaingan global. Pertimbangan lain dalam motivasi ekonomi adalah penguatan ekonomi regional sebagai bagian untuk menguatkan pengembangan ekonomi nasional secara merata.

Pemerintah menetapkan kawasan khusus dengan mengikutsertakan daerah yang bersangkutan mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pemeliharaan, dan pemanfaatan. Berkaitan dengan perencanaan sampai pada pemanfaatan, penetapan kawasan khusus harus sesuai dengan rencana tata ruang wilayah. Ketentuan ini mensyaratkan adanya harmonisasi dan sinkronisasi dengan RTRWN yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional. Dalam hubungannya dengan perencanaan nasional, kawasan khusus dengan demikian harus sinkron dengan dokumen perencanaan nasional baik sektoral dalam bentuk Perencanaan Nasional yang tertuang dalam UU Nomor 25 Tahun 2004 maupun spasial dalam bentuk Penataan Ruang yang tertuang dalam UU Nomor 26 Tahun 2007.

Keikutsertaan daerah dalam suatu pembentukan dan pengelolaan kawasan khusus merupakan perwujudan dari aspek kewenangan yang bersifat *concurrent*. Sehingga, meskipun domain pembentukan kawasan khusus merupakan domain pemerintah pusat, namun pembentukan dan terutama pengelolaannya harus mengikutsertakan pemerintah daerah sebagai advance guard in the frontier karena sifat kewenangannya yang concurrent tersebut.

Dalam tataran daerah dan konteks KSNSS sebagai kawasan khusus dalam pengaturan rejim pemerintahan daerah, terdapat lubang besar dalam legislasi

daerah yang menyokong KSNSS. Penguatan legislasi daerah dalam pengelolaan KSNSS akan dapat memaksimalkan peran daerah dalam pengelolaan KSNSS. Selain itu penguatan legislasi daerah dalam bentuk perda kerjasama daerah dalam pengelolaan KSNSS sangat diperlukan guna menghindari konflik pengelolaan antar daerah. Kejelasan pembagian kewenangan ini diharapkan dapat meningkatkan keberlanjutan dari pemanfaatan sumberdaya wilayah, seiring dengan semakin pendeknya "*span of control*" dan semakin jelasnya akuntabilitas dalam pengelolaanya. Tanpa adanya perda kerjasama antar daerah, maka dapat berpotensi menimbulkan persoalan konflik antar wilayah ketika kualitas pengelolaan sumberdaya di KSNSS tersebut sangat dipengaruhi oleh kegiatan yang berada di wilayah kabupaten/kota otonom lainnya yang berada pada bagian yang berbatasan.

Pada akhirnya, penguatan legislasi daerah akan mengarah pada dua aspek utama dalam pengelolaan KSNSS di daerah. Pertama, Keterpaduan yang bersifat lintas sektoral dan lintas wilayah dalam konteks pengelolaan KSNSS, sehingga tercipta konsistensi pengelolaan pembangunan sektor dan wilayah. Kedua, Kerjasama antar wilayah dalam pengelolaan KSNSS, sehingga tercipta sinergi pembangunan kawasan khusus dengan memperhatikan inisiatif, potensi dan keunggulan lokal, sekaligus reduksi potensi konflik lintas wilayah.

8 Tantangan dan Prospek Desentralisasi Indonesia

Most of governments like the idea of decentralization. But what do we often seen practice? Experiments with local government that end in chaos and bankruptcy; 'decentralized' structures that only act as a more effective tool for centralizing the power; Regional and district committees in which government officials make decisions while the local representatives sit silent; village council where local people participate but have no resource to allocate (Mawhood: 1993)

8.1 Pemilukada dan Demokrasi Lokal

Perubahan UUD 1945 menghasilkan revolusi dalam sistem pemilihan kepada daerah di Indonesia. Perubahan UUD 1945 telah mengembalikan kedaulatan rakyat daerah dalam arti sebenarnya. Pada masa Orde Baru, kepala daerah diusulkan oleh DPRD setelah disepakati oleh Menteri Dalam Negeri. Pengusulan kepala daerah juga tidak lepas dari faktor "restu" dari Jakarta.

Pergeseran desain institusional dari sentralisasi ke desentralisasi disertai oleh perwujudan nilai-nilai demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Perwujudan dari proses demokrasi adalah pengembalian kedaulatan rakyat daerah dalam memilih pemimpin pemerintah di daerah.

Pasal 18 ayat (4) Perubahan Kedua UUD 1945 mengatur bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.

Makna demokratis dari Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 memiliki dinamika tersendiri. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menerjemahkan makna demokratis tersebut dalam mekanisme demokrasi perwakilan dimana kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih oleh DPRD. Pemahaman ini sejalan dengan pendapat Sri Soemantri[177] yang

[177] Sri Soemantri, *Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Bandung: Alumni, 1971, hlm. 26.

mengatakan bahwa demokrasi mempunyai dua macam pengertian yaitu formal dan material. Realisasi pelaksanaan demokrasi dalam arti formal terlihat dalam UUD 1945 yang menganut faham *indirect democracy*, yaitu suatu demokrasi dimana pelaksanaan kedaulatan rakyat tidak dilaksanakan oleh rakyat secara langsung melainkan melalui lembaga-lembaga perwakilan rakyat

Sementara itu, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menerjemahkan makna demokratis tersebut ke dalam mekanisme pemiihan kepada daerah secara langsung yang saat ini lebih dikenal dengan nama pemilukada.

Keluarnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah membuka keran pencalonan pasangan kepala daerah melalui tiga jalur yaitu:

1. Partai atau Gabungan Partai yang memperoleh kursi di DPRD.
2. Gabungan Partai yang tidak memperoleh kursi di DPRD.
3. Calon perseorangan yang mendapat sejumlah dukungan dari pemilih.

Sejak tahun 2008, perkara pemilukada telah menjadi bagian dari kewenangan Mahkamah Konstitusi (MK). Pergeseran kewenangan yang sebelumnya berada pada Mahkamah Agung (MA) kepada MK sejalan dengan perubahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Dari sudut jumlah putusan, sampai tahun 2012, terdapat 385 putusan MK terkait Pemilukada.

Ketua MK, Mahfud MD[178], mencatat, beberapa karakter pemilukada sebagai berikut:

a. Pemilukada menjadi arena rivalitas kekuasaan secara tidak sehat, sehingga belum dapat menghasilkan pemimpin yang mempunyai *political virtues* yang lebih mengutamakan kepentingan masyarakat dibanding kepentingan pribadi, kelompok dan partai;
b. membangkitkan moral pragmatisme, baik calon kepala daerah, penyelenggara pemilukada, dan masyarakat;
c. pemilukada menghasilkan oligarki kekuasaan sekaligus melahirkan orang-orang yang kecanduan kekuasaaan;
d. Pemilukada menimbulkan persoalan anggaran, sehingga dikatakan bahwa demokrasi saat ini merupakan demokrasi biaya tinggi;

[178] Mahfud MD, Evaluasi Pemilukada dalam Perspektif Demokrasi dan Hukum dalam Demokrasi Lokal Evaluasi Pemilukada di Indonesia, Konstitusi Press, Hlm. 9.

e. Pemilukada memicu politisasi birokrasi. Di berbagai daerah, calon kepala daerah petahana hampir selalu melibatkan mobilisasi massa PNS dalam setiap tingkatan;
f. Pemilukada rentan terhadap konflik antar elit politik yang melibatkan massa;
g. Penyeragaman pilkada cenderung mengabaikan karakter masyarakat adat yang masih eksis.

Demokrasi menurut Diamond harus dipandang sebagai fenomena yang berkelanjutan.[179] Dipandang dari perspektif ini, masa depan demokrasi adalah adalah tiada henti; elemen-elemen demokrasi akan muncul dan berkembang dalam berbagai tingkatan dan tahapan dengan tingkat kecepatan yang berbeda-beda di setiap negara. Perubahan demokrasi juga bergerak menuju arah yang berbeda, bisa menjadi semakin demokratik dan bisa juga semakin tidak demokratik. Oleh karena itulah demokrasi harus selalu diperkuat, baik dengan penguatan institusi maupun penguatan civil society.

Tantangan bagi penguatan demokrasi atau konsolidasi demokrasi ini adalah bagaimana memberikan akses demokrasi kepada masyarakat dan pembentukan serta penguatan institusi-institusi demokrasi. Di titik inilah desentralisasi dengan perwujudan otonomi daerah memiliki peran yang sangat penting dalam konsolidasi demokrasi. Peran desentralisasi dalam konsolidasi demokrasi tersebut berasal dari adanya proses demokrasi yang memotivasi otoritas lokal dalam menjawab aspirasi dan kebutuhan konstituennya. Selain itu, salah satu pemikiran diterapkannya desentralisasi adalah institusi demokrasi lokal akan lebih memahami dan merespon aspirasi lokal karena jika dilihat dari asfek jarak institusi dan masyarakat lokal yang dekat, mereka memiliki akses yang lebih baik terhadap informasi.[180]

8.2 Pencegahan Pemanasan Global di Daerah[181]

Pemanasan Global yang disebabkan oleh emisi gas penyebab efek rumah kaca adalah suatu keniscayaan. Industrialisasi dan pembangunan di seluruh dunia sedikit banyak ikut andil dalam penciptaan pemanasan

[179] Larry Diamond, Developing Democracy: Toward Consolidation. Baltimore and London: The John Hopkins University Press, 1999.

[180] Rudy (d), *Desentralisasi Indonesia Memupuk Demokrasi dan Penciptaan Tata Pemerintahan Lokal*, Jurnal Ilmu Hukum Fiat Justitia, Volume 1 Nomor 1 Tahun 2007.

[181] Rudy (e), *Membangun Kerangka Hukum Mengenai Pencegahan Pemanasan Global di Daerah*, Majalah INOVASI Volume 12/XX/NOVEMBER 2008.

global. Meskipun tidak sedikit juga upaya untuk menekan atau mencegah peningkatan pemanasan global, baik di level internasional, nasional, maupun konteks lokal.

Dalam upaya pencegahan pemanasan global ini pun, terdapat banyak sekali pandangan mengenai cara terbaik untuk mencegah, bahkan mengurangi pemanasan global. Salah satunya adalah pihak yang memegang teguh prinsip modernisasi yang menyatakan bahwa pencegahan pemanasan global harus dilaksanakan melalui cara modernisasi dan teknologi, kelompok ini mempercayai bahwa teknologi dapat mencegah terjadinya pemanasan global. Di lain pihak, terdapat juga kelompok radikal yang menyuarakan keinginan kembali ke alam untuk menyelamatkan bumi.[182]

Dari aspek hukum internasional, kerangka hukum mengenai pemanasan global ditandai dengan adanya UN Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) Tahun 1992 atau lebih dikenal dengan Deklarasi Rio[183]. Kemudian, dilanjutkan dengan diadakannya Conference of Parties to UNFCCC yang menghasilkan Kyoto Protocol yang cukup fenomenal.[184] Meskipun dalam beberapa hal Kyoto Protocol mempunyai beberapa kekurangan, paling tidak telah memberikan suatu instrumen hukum yang bersifat internasional dalam upaya pencegahan pemanasan global. Pada 2007, bertempat di Nusa Dua Bali, Indonesia menjadi tuan rumah UNFCCC sebagai tindak lanjut dari implementasi Kyoto Protocol.

Pertanyaan yang mengemuka kemudian adalah apakah kerangka hukum internasional tersebut telah cukup memberikan suatu kerangka hukum menyeluruh bagi pencegahan pemanasan global? Jawabannya sangat sederhana, yaitu tidak karena kerangka hukum nasional, bahkan lokal sangat pula dibutuhkan dalam usaha pencegahan pemanasan global. Hal ini tidak lain dikarenakan adanya keragaman sosial dan sistem hukum di antara negara-negara di dunia. Bahkan, di tengah-tengah globalisasi ekonomi yang terkadang melewati batas negara, tiap negara mempunyai keragaman dalam banyak hal, misalnya sejarah, budaya, pertumbuhan ekonomi, sistem pemerintahan, dan

---

[182] Coglianese, *Cary, Social Movements, Law, and Society: The Institutionalization of the Environmental Movement*, University of Pennsylvania Law Review, Vol. 150, No. 1 (Nov., 2001), p. 85-118.

[183] Stone, Christopher D. Beyond Rio: *"Insuring" Against Global Warming*. The American Journal of International Law, Vol. 86, No. 3 (Jul., 1992), p. 445-488.

[184] Davies, Peter G. G. *Global Warming and the Kyoto Protocol, The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 47, No. 2 (Apr., 1998), p. 446.

lainnya. Keragaman ini mempunyai implikasi yang besar terhadap pengaturan tentang lingkungan, khususnya pencegahan terhadap pemanasan global.

Dengan demikian, tiap-tiap negara dapat saja mempunyai pilihan-pilihan yang berbeda dalam hal seberapa jauh pencegahan pemanasan global dilakukan dan sebarapa jauh kerangka hukum di suatu negara dibangun terkait pencegahan pemanasan global. Hal ini tentunya didasarkan pada norma hukum yang ada di negara tersebut, konsep mengenai efisiensi dan keadilan, serta pengalaman suatu negara dalam pengaturan suatu kerangka hukum.[185] Ini menunjukkan bahwa pembangunan institusi hukum dalam level nasional, bahkan lokal sangat penting dalam upaya pencegahan pemanasan global.

8.2.1 Kerangka Hukum Nasional

Komitmen Indonesia dalam hal pencegahan pemanasan global tidak diragukan lagi. Selain telah sukses menjadi tuan rumah UNFCCC Tahun 2007 di Nusa Dua Bali, komitmen Indonesia di dukung oleh Pernyataan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) saat membuka pertemuan informal tingkat menteri untuk persiapan Konferensi Internasional Pencegahan Perubahan Iklim di Istana Kepresidenan Bogor mengenai pentingnya aksi global dalam pencegahan pemanasan global dan menyelamatkan bumi dan agar semua negara tidak perlu menunggu sampai pemanasan global terjadi untuk melakukan aksi bersama.[186] Pernyataan ini, merupakan suatu pernyataan yang menggambarkan politik hukum Indonesia dalam upaya pencegahan pemanasan global.

Sementara itu, perlu digarisbawahi bahwa terlepas dari tekanan yang kuat dari dunia internasional kepada setiap negara untuk melakukan upaya pencegahan pemanasan global, terlebih bagi negara berkembang seperti Indonesia, perlu diingat bahwa tiap-tiap negara mempunyai karakteristik yang berbeda-beda. Oleh karena itu, pencegahan pemanasan global harus memperhatikan aspek-aspek yang unik ini. Aspek-aspek yang khusus inilah yang harus dijadikan batu pijakan dalam pengambilan kebijakan dan pembagunan institusi hukum yang menunjang kebijakan tersebut. Dalam hal ini, Indonesia dengan anugerah Yang Maha Esa telah diberikan kekhasan yang jarang ada di

[185] Wiener, Jonathan Baert. *Global Environmental Regulation: Instrument Choice in Legal Context*, The Yale Law Journal, Vol. 108, No. 4 (Jan., 1999), p. 677-800.

[186] Keharusan Negara Maju Atasi Perubahan Iklim. Antara News tanggal 24 Oktober 2007 at: http://www.antara.co.id/arc/2007/10/24/keharusan-negara-maju-atasi-perubahan-iklim/

negara lain, misalnya hutan yang sangat luas yang dipercaya merupakan paru-paru dunia. Kekhasan inilah yang kemudian harus dipertimbangkan dalam pembangunan institusi hukum mengenai pencegahan pemanasan global di Indonesia.

Sampai saat ini, Indonesia telah meletakkan beberapa institusi hukum yang terkait dengan pemanasan global, misalnya UU Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, UU Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang, dan UU Nomor 30 Tahun 2007 tentang Energi, UU Nomor 27 tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Kemudian, Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2007 tentang Panas Bumi, Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2007 mengenai Perubahan Atas PP Nomor 35 Tahun 2002 tentang Dana Reboisasi. Selanjutnya, PP Nomor 6 tahun 2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Serta Pemanfaatan Hutan, terakhir yang terbaru adalah UU Nomor 18 Tahun 2008 tentang pengelolaan sampah.

Apabila kita melihat banyaknya peraturan perundang-undangan telah ditetapkan yang terkait dengan pencegahan pemanasan global, maka hal ini sangat konsisten dengan komitmen Indonesia dalam upaya pencegahan pemanasan global. Namun demikian, permasalahan yang kemudian terjadi dalam pembangunan hukum di Indonesia adalah ketidakseimbangan antara perhatian pada pembangunan institusi hukum nasional dan pembangunan institusi hukum daerah. Saat ini, pembangunan institusi hukum di Indonesia bernuansa sangat nasional dengan beranggapan bahwa institusi hukum di daerah akan serta merta mengikuti institusi hukum nasional. Pertanyaan besar yang kemudian muncul dari kondisi demikian adalah, apakah secara kenyataan institusi hukum di daerah serta merta mengikuti pola pembangunan institusi hukum nasional terutama dalam hal pencegahan pemanasan global?

8.2.2 Pembangunan Institusi Hukum di Daerah

Negara merupakan sebuah tatanan hukum. Unsur-unsur negara yang mencakup wilayah dan rakyat merupakan bidang validitas teritorial dan personal dari tatanan hukum tersebut. Dalam hal ini, sentralisasi dan desentralisasi harus dipahami sebagai dua tipe tatanan hukum. Perbedaan antara negara yang sentralistis dengan desentralistis mesti merupakan perbedaan di dalam tatanan hukumnya. Konsepsi tentang tatanan hukum sentralistis mengandung

arti bahwa semua normanya berlaku bagi seluruh teritorial yang dijangkaunya. Ini berarti, semua normanya memiliki bidang validitas teritorial yang sama. Dipihak lain, tatanan hukum desentralistis terdiri atas norma-norma yang memiliki validitas teritorial yang berbeda. Sejumlah normanya berlaku untuk seluruh teritorial, sedangkan sejumlah norma yang lain berlaku hanya untuk bagian-bagian teritorial yang berbeda.[187]

Norma-norma yang berlaku bagi seluruh teritorial disebut sebagai norma-norma pusat. Sedangkan, norma-norma yang berlaku bagi sebagian teritorial disebut norma daerah. Norma-norma daerah ini kemudian dilembagakan dalam suatu produk hukum daerah yang salah satunya adalah perda. Perda merupakan instrumen pemerintah daerah untuk menjabarkan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sesuai dengan kondisi faktual demografi, geografi, dan geo-sosial ekonomi masing-masing daerah ke dalam suatu sistem hukum. Dalam perda akan tergambar politik hukum pemerintah daerah dalam mengelola pemerintahan daerahnya.

Bila dilihat dari konfigurasi perda saat ini, diketahui bersama bahwa isu-isu yang diangkat dan jenis perda yang dikeluarkan lebih banyak berkutat pada perda-perda kelembagaan atau institusi pemerintahan dan daerah serta keuangan khususnya pajak dan retribusi daerah. Desentralisasi kemudian diartikan sebagai kesempatan untuk memperkaya daerah masing-masing dengan meningkatkan pundi-pundi PAD masing-masing dengan berbagai macam cara yang dilegalkan, seperti pajak, retribusi, pengerukan kekayaan sumber daya alam (SDA). Dalam hubungannya dengan pencegahan pemanasan global, kategori perda yang sangat terkait adalah perda yang mengatur mengenai SDA. Perda dalam kategori ini menjadi salah satu primadona dalam implementasi otonomi daerah. Faktor pemikat untuk mengatur SDA karena menganggap sumber daya tersebut bersifat *given* dan mudah mendatangkan keuntungan tanpa perlu melakukan investasi dahulu, cukup dengan format izin. Dalam hal ini, pembangunan institusi hukum yang dilakukan di daerah lebih menitikberatkan pada aspek pemanfaatan, bukan aspek pemeliharaan dan perlindungan. Bagaimanapun juga, sektor SDA, misalnya hutan, berkait erat dengan daya dukung lingkungan dan kemampuan untuk mencegah pemanasan global.

[187]Hans Kelsen, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, Bandung: Nusamedia & Nuansa, 2006.

Keadaan tersebut menunjukkan bahwa lembaga-lembaga pembuat perundang-undangan (*law making institutions*) di daerah telah gagal menyusun berbagai perundang-undangan transisional yang dapat berlaku secara efektif untuk mendorong terciptanya sebuah tata pemerintahan yang baik dan penegakan hukum. Sebaik-baiknya instrumen hukum internasional dan hukum nasional dibangun guna pencegahan pemanasan global, ketiadaan gerak sinergis pembangunan institusi hukum di daerah dapat mengakibatkan upaya pemerintah untuk mengatasi berbagai persoalan, khususnya dalam hal ini pemanasan global dapat saja tidak membuahkan hasil. Oleh karena itu, perhatian yang khusus perlu diberikan terhadap pembangunan institusi hukum mengenai pencegahan pemanasan global di daerah.

Di beberapa daerah belakangan ini, sedikit banyak terdapat inisiatif lokal untuk membangun institusi hukum yang lebih bergigi. Salah satu contohnya, Perda Kabupaten Lampung Barat Nomor 18 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup Berbasis Masyarakat. Melalui Perda ini diatur secara komprehensif upaya terpadu untuk mengelola sumber daya alam dan lingkungan hidup yang menjadi kewenangan daerah, meliputi proses perencanaan, pemanfaatan, pengembangan, pemeliharaan, pemulihan, pengawasan dan pengendalian sumber daya alam dan lingkungan hidup. Kedua, Perda Kabupaten Lampung Timur Nomor 3 Tahun 2002 mengenai Rehabilitasi Pesisir, Pantai dan Laut Dalam Wilayah Kabupaten Lampung Timur. Sehubungan dengan pembangunan institusi hukum di daerah, maka regulasi daerah yang bertujuan melindungi (konservasi) SDA sangat dibutuhkan. Diharapkan pada tahun-tahun mendatang, pembentukan peraturan daerah yang khusus mengatur mengenai pencegahan pemanasan global dapat terwujud.

Sementara itu, pembangunan institusi hukum di daerah, khususnya yang terkait dengan pencegahan pemanasan global, haruslah didasarkan pada sebuah perencanaan yang matang dan sebaiknya diletakkan dalam kesatuan sistem pembentukan Program Legislasi Daerah sebagaimana diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2011. Program Legislasi Daerah yang selanjutnya disebut Prolegda merupakan instrumen perencanaan pembentukan produk hukum daerah yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Tujuan penting keberadaan Prolegda adalah adanya skala prioritas perda sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum di daerah serta menjaga agar produk perda

tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional. Namun demikian, amat disayangkan praktik penyusunan program legislasi daerah ini tidak dilakukan oleh setiap daerah, sehingga pembangunan institusi hukum di daerah kadang tidak sistematis dan tidak sesuai dengan program yang direncanakan. Alangkah baiknya jika pembangunan institusi hukum mengenai pencegahan pemanasan global diletakkan dalam suatu kerangka penyusunan program legislasi daerah, sehingga harmonisasi dan keteraturan institusi hukum di daerah dapat terjaga.

Dari perspektif hukum, pencegahan pemanasan global harus mengedepankan aspek sinergitas dari institusi hukum internasional, institusi hukum nasional, dan institusi hukum di daerah. Dalam hal ini, komitmen Indonesia terhadap pencegahan pemanasan global tidak hanya dilakukan dengan meratifikasi instrumen hukum internasional, namun juga harus diikuti oleh pembangunan institusi hukum nasional, dan lebih penting lagi adalah pembangunan institusi hukum di daerah. Bukankah "*the advance guard in the frontier*" dalam rangka pencegahan pemanasan global adalah pemerintahan daerah di era desentralisasi ini.

8.3 Hilangnya Ruang Publik: Ancaman Bagi Kapital Sosial di Indonesia[188]

Dalam salah satu program televisi NHK beberapa waktu lalu, ditayangkan beberapa usaha partisipasi lokal dalam mengatasi berbagai permalahan di lingkungannya. Philadelpia dan Birmingham dijadikan fokus utama dalam acara tersebut, digambarkan usaha di dua kota menghasilkan keluaran yang berbeda-beda. Philadelpia dengan pemisahan yang begitu nyata antara lingkungan miskin dan kaya, gagal melakukan suatu usaha kolektif untuk memecahkan masalah-masalah yang terjadi. Kegagalan Philadelpia juga ditandai dengan konflik antara warga kulit putih yang mayoritas kaya dengan warga kulit hitam yang mayoritas miskin.

Kemudian digambarkan suasana Birmingham pada 10 tahun lalu, dimana para wanita tuna susila memenuhi taman-taman kota, mencoretkan gambaran buram bagi masyarakat. Saat ini, Birmingham mencapai keberhasilan yang menakjubkan, disparitas ekonomi berkurang sangat pesat dan tidak dijumpai satupun wanita tuna susila yang berkeliaran di taman-taman kota. Kemajuan

[188] Rudy (f), *Hilangnya Ruang Publik Ancaman bagi Kapital Sosial*, Majalah INOVASI Volume 7/XVIII/ Juni 2006.

kota Birmingham merupakan pencapaian luar biasa dan dicapai atas usaha masyarakat Birmingham, mulai dari prakarsa sampai usaha dijalankan oleh masyarakat lokal. Mungkin kita bertanya-tanya mengenai kekuatan apakah yang begitu hebatnya membangkitkan dan menggerakan masyarakat Birmingham dan membimbing mereka menuju keberhasilan dan faktor apakah menyebabkan kegagalah usaha masyarakat lokal di Kota Philadelpia. Kekuatan tersebut adalah kekuatan masyarakat dalam bentuk kapital sosial.

8.3.1 Kapital Sosial: Kekuatan yang Menggerakkan Masyarakat

Kapital sosial adalah kekuatan yang menggerakkan masyarakat, terbentuk melalui berbagai interaksi sosial dan institusi sosial. Menurut salah satu penggagas kapital sosial, Robert Putnam, kapital sosial adalah bagian dari organisasi sosial berupa hubungan sosial dan rasa saling percaya yang memfasilitasi koordinasi dan kerjasama untuk kepentingan bersama. Seperti halnya kapital yang lain, kapital sosial dapat meningkat dan dapat pula menurun bahkan menghilang.

Hasil penelitian Putnam di Italia menggambarkan adanya korelasi positif antara kapital sosial dan kinerja pemerintah daerah. Putnam menyimpulkan bahwa kapital sosial mempunyai peranan penting dalam penciptaan pemerintah daerah yang responsif dan efisien, pemerintah daerah yang responsif dan efisien ini ditandai dengan adanya masyarakat yang kuat dan dinamis.[189] Selain itu arus balik kekuasaan dari pusat ke daerah dalam kerangka desentralisasi tidak pelak mensyaratkan partisipasi lokal dalam pembangunan daerah. Dan, kapital sosial merupakan kekuatan tidak terlihat yang dapat mendorong keberhasilan partisipasi lokal tersebut. Dengan demikian, penting sekali bagi pemerintah daerah memahami ide kapital sosial, terlebih dalam implementasi kebijakan-kebijakan di daerah dalam kerangka desentralisasi.

Meskipun tidak ada suatu kesepakatan mengenai definisi umum bagi kapital sosial, terdapat suatu persamaan pandangan bahwa hubungan yang mutual, kepercayaan, dan norma sosial lainnya mempunyai peranan penting dalam peningkatan kapital sosial. Selain hubungan formal dalam masyarakat dan bentuk formal dari kontak sosial, seperti yang terjadi melalui organisasi masyarakat, kelompok spiritual dan keagamaan, partai politik, klub olahraga

[189] R.D.Putnam, *Making Democracy Work, Civic Traditions in Modern Italy*, New Jersey: Princeton University Press, 1993.

dan lain sebagainya, hubungan sosial yang informal yang terjadi di masyarakat, misalnya interaksi sosial antara masyarakat dalam satu lingkungan, kelompok pertemanan dan kelompok-kelompok informal lainnya juga merupakan komponen penting dari kapital sosial. Kunci yang paling menentukan dalam penguatan kapital sosial adalah interaksi yang intens antara warga masyarakat. Disinilah peran ruang publik tampil ke muka.

8.3.2 Kapital Sosial dan Ruang Publik

Ruang publik ditandai oleh tiga hal, yakni responsif, demokratis, dan bermakna.[190] Responsif dalam arti ruang publik harus dapat digunakan untuk berbagai kegiatan dan kepentingan luas. Sementara, demokratis berarti ruang publik seharusnya dapat digunakan oleh masyarakat umum dari berbagai latar belakang sosial, ekonomi dan budaya, serta aksesibel bagi berbagai kondisi fisik manusia. Terakhir, ruang publik harus memiliki tautan antara manusia, ruang dan dunia luas serta dengan konteks sosial.

Dengan karakteristik ruang publik sebagai tempat interaksi warga masyarakat, tidak diragukan lagi arti pentingnya dalam menjaga dan meningkatkan kualitas kapital sosial. Namun sayangnya, arti penting keberadaan ruang-ruang publik tersebut di kota-kota di Indonesia lama kelamaan diabaikan oleh pembuat dan pelaksana kebijakan tata ruang wilayah. Sehingga, ruang yang sangat penting ini lama-kelamaan semakin berkurang. Ruang-ruang publik tersebut yang selama ini menjadi tempat warga melakukan interaksi, baik sosial, politik, maupun kebudayaan tanpa dipungut biaya, seperti lapangan olah raga, taman kota, arena wisata, arena kesenian, dan lain sebagainya lama-kelamaan menghilang digantikan oleh mall, pusat-pusat perbelanjaan, ruko-ruko dan ruang-ruang bersifat privat lainnya.

Mall atau pusat-pusat perbelanjaan tidak akan pernah dapat benar-benar menjadi ruang publik, meski dewasa ini tempat-tempat tersebut sering dijadikan sebagai lokasi bertemu, bertukar informasi, atau sekedar tempat rekreasi melepas kepenatan seusai menghadapi berbagai rutinitas pekerjaan. Karena meskipun terbuka untuk umum, mall tetap menampilkan wajah yang privat, dimana di dalamnya orang yang ada di sana cenderung berasal dari kalangan ekonomi tertentu[191]. Tidak adanya kontak dan interaksi sosial sebagai

[190] Carr S, Van Nostrand Reinhold Company, New York: Public Space, 1992.

[191] M. Kusumawijaya, *Jakarta Tunggang Langgang*, Jakarta, 2005.

prasyarat bagi penguatan kapital sosial merupakan alasan utama mengapa ruang publik tidak dapat tergantikan oleh mall atau pusat perbelanjaan.

Desentralisasi mensyaratkan adanya masyarakat sipil yang dinamis dan kapital sosial dapat dikatakan sebagai bumbu utama dari pembentukan masyarakat sipil yang dinamis tersebut. Kebijakan desentralisasi oleh pembuat dan pelaksana kebijakan di daerah harus senantiasa diarahkan bagi penguatan kapital sosial demi terciptanya masyaraka sipil yang dinamis tersebut. Salah satu upaya yang dapat dilakukan adalah menjaga dan mengarahkan kebijakan tata ruang wilayah dan perencanaan kota untuk selalu menghormati arti penting dan keberadaan ruang publik.

EPILOG

Mencari Format Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang Mengayomi dan Membahagiakan Warganya

Oleh: HS Tisnanta

Sistem desentralisasi, sebagaimana diatur UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah upaya mewujudkan keseimbangan politik (*political equality*), akuntabilitas pemerintahan lokal *(local accountability)* dan kepekaan pemerintah lokal *(local responsiveness)*. Tujuan tersebut diwujudkan melalui system otonomi luas yang ditujukan untuk menciptakan kesejahteraan rakyat yang setingi-tingginya. Kesejahteraan rakyat diwujudkan melalui penyelenggaraan pelayanan dasar publik sehingga menjadi lebih tepat, lebih dekat dan lebih cepat. Namun, realitas menunjukkan telah terjadi legal gap antara *the formal legal order* dan *the popular legal order* yang masing-masing mempunyai ruang eksistensi sendiri secara terpisah.

Terjadinya legal gap tidak dapat terlepas dari masa transisi perubahan dari system yang sentralitsik ke sistem yang demokratik. Perubahan tersebut menimbulkan problema masa transisi yang tidak ditangani secara komprehensif. Berbagai masalah aktual masa transisi otonomi telah menimbulkan distorsi penyelenggaraan pelayanan dasar publik. Oentarto mengemukakan berbagai distorsi sehingga melahirkan "anak haram otonomi daerah" yaitu kemiskinan. Kemiskinan merupakan kegagalan pemerintah dalam upaya pemenuhan hak dasar warga yang berkaitan dengan faktor yang bersifat struktural. Faktor struktural tersebut antara lain adalah kebijakan pemerintah, pengelolaan anggaran dan penataan kelembagaan yang tidak berorientasi pada pemenuhan hak dasar masyarakat terutama masyarakat miskin. Pemerintahan daerah seharusnya membangun kelembagaan, instrumen hukum dan memperluas arena pilihan masyarakat *(consumer choice)* atas barang dan jasa untuk mewujudkan kesejahteraan dan kebahagiaan warga.

Atas dasar realitas itulah keberadaan buku ini mencoba meretas legal gap yang terjadi.

Pembahasan judul buku ini menjadi sangat menarik karena dimulai dengan isu desentralisasi sebagai hak konstitusional yang dijamin oleh UUDNRI 1945 dan diselenggarakan dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia. Cara pandang bahwa desentralisasi adalah hak konstitusional, merupakan *starting point* bahasan yang membedakan dengan buku sejenis. Cara pandang tersebut memberikan sebuah peringatan bagi elit politik di tingkat daerah yang seringkali melupakan makna dan tujuan desentralisasi.

Desentralisasi yang salah satu bentuknya diwujudkan dalam sistem otonomi luas mempunyai makna bahwa daerah mempunyai kewenangan untuk mengembangkan dan mengelola sumber-sumber sosial dan ekonomi serta sumber daya potensial lainnya untuk kepentingan kesejahteraan dan kebahagiaan rakyat. Otonomi memberikan preferensi kepada daerah untuk membangun kebijakan dan mewujudkan kemandirian. Pemahaman otonomi sebagai hak akan membawa pada sebuah totalitas otonomi yang tidak hanya sekedar menerima dan melaksanakan apa yang menjadi kebijakan pemerintah pusat. Salah kaprah pemahaman tersebut membutuhkan perubahan pola pikir dalam memahami dan memaknai hubungan pusat dan daerah serta hubungan antar pemerintahan. Dalam kaitannya dengan hubungan antar pemerintahan tersebut diperlukan kebijakan untuk mendorong proses reposisi otonomi daerah. Proses reposisi tersebut akan menjadi strategis bila dimulai dengan sebuah kerangka pikir bahwa otonomi adalah hak konstitusional. Perubahan pola pikir tersebut akan terkait pada aspek-aspek antara lain pembentukan daerah, kelembagaan daerah, kewenangan, keuangan, serta proses demokratisasi. Aspek-aspek tersebut tidak dapat dilepaskan dari tantangan dan prospek desentralisasi untuk kesejahteraan dan kebahagian rakyat.

Tanpa mengurangi rasa hormat dan bangga atas tersusunnya buku ini, ada aspek yang tidak dibahas dan belum secara lugas dalam pembahasannya. Pembahasan tentang kelembagaan daerah (bab IV) dan peraturan daerah (bab V) dan desa (bab VI) masih sangat normatif. Pembahasan tentang kelembagaan belum menyentuh pada sebuah realitas kebutuhan bahwa Penyusunan kelembagaan daerah dan perumusan tugas pokok dan fungsinya merupakan faktor *supply* kewenangan bagi Pemda untuk dapat menyelenggarakan pelayanan publik dengan orentasi keberpihakkan kepada masyarakat miskin. Realitas yang ada menunjukkan bahwa perumusan kelembagaan dan fungsinya, seharusnya lebih ditujukan pada upaya untuk mendekatkan

pelayanan publik dengan membuka ruang dikresi agar pengambil keputusan dapat mengembangkan daya inovasi dan kreatifitasnya. Selain itu, secara substansial pembentukan organisasi daerah tidak mempertimbangkan bahwa pelayanan dasar publik di setiap daerah mempunyai karakteristik tersendiri. Ada kecenderungan untuk membangun sebuah organisasi pemerintahan daerah yang gemuk sehingga menjadi tidak efisien sehingga membebani keuangan daerah.

Salah satu aspek penting yang terlepas dalam pembahasan buku ini adalah tentang kewenangan. Realitas yang ada pada saat ini menunjukkan bahwa perumusan kewenangan otonom sering tumpang tindih dan tidak jelas. Dalam merumuskan kewenangannya, dengan alasan demi kepastian hukum, pemerintah kabupaten/kota menghadapi kendala keterbatasan dan tidak dapat keluar dari kerangka kewenangan yang telah ditentukan dalam PP No. 38 tahun 2007. Pemda tidak menggunakan peluang yang diatur Pasal 12 PP No. 38 tahun 2007 untuk merumuskan kewenangan daerah secara komprehensif. Akibatnya adalah ketentuan-ketentuan implementasi desentralisasi seringkali tumpang tindih atau berada dalam ruang yang hampa *(vacuum)* serta sering terjadi kekosongan penanggungjawab sebuah urusan. Hal tersebut mengakibatkan implementasi desentralisasi mengalami distorsi, karena beberapa urusan strategis seringkali tidak ada yang bertanggungjab sehingga menimbulkan hal-hal yang bersifat kontradiktif dengan tujuan desentralisasi. Perumusan kewenangan seharusnya dilakukan melalui proses konformitas antara rezim hukum Pemda dengan rezim hukum sektoral yang mengatur desentralisasi fungsional. Konformitas tersebut dibutuhkan dalam kaitannya dengan proses harmonisasi dan mewujudkan keseimbangan dinamik hubungan antara pusat dan daerah dalam kerangka NKRI

Perumusan kewenangan sselayaknya dilakukan secara progresif karena merupakan *supply* energi bagi Pemda dalam membangun kebijakan yang inovatif dan kreatif. Dengan demikian maka substansi Perda kewenangan dapat memperkuat Pemda untuk menjadi mandiri serta menjadi landasan untuk melakukan terobosan melalui suatu sistem yang rasional dan legitimate. Perumusan kewenangan daerah selayaknya tidak hanya memenuhi aspek kepastian hukum semata, tetapi juga diproyeksikan kepada pemenuhan tuntutan keadilan dan kemanfaatan sesuai dengan kondisi sosial dan budaya masyarakat.

Terlepas dari kekurangan sebagaimana diuraikan tersebut di atas, buku ini diakhiri dengan menyajikan topik yang sangat menarik. Realitas desentralisasi yang menyajikan kepada rakyat atas berbagai permasalahan, kita diingatkan atas keberlanjutan desentralisasi yang menghadapi berbagai tantangan. Kita diingatkan bahwa proses pemilu kepala daerah yang seharusnya memperoleh manager daerah seperti Jokowi di DKI atau walikota Surabaya, ternyata masyarakat seringkali salah dalam memilih. Dibutuhkan sebuah kecerdasan dalam proses demokratisasi pemerintah daerah yang terus harus diperjuangkan dalam sebuah system yang memberikan jaminan akan proses demokrasi lokal. Demikian juga, kecerdasan SDM daerah untuk mengelola potensi yang dimilikinya harus diletakkan pada pertimbangan keberlanjutan lingkungan dan pengembangan capital social daerah sebagai bentuk keunggulan kompetitif. Pola pikir *act locally-think globally* perlu ditanamkan dan dikembangkan untuk menghadapi tantangan global.

Glosari

Adat

Aturan, kebiasaan-kebiasaan yang tumbuh dan terbentuk dari suatu masyarakat atau daerah yang dianggap memiliki nilai dan dijunjung serta dipatuhi masyarakat pendukungnya.

Akuntabilitas

Pertanggungjawaban atau keadaaan untuk dipertanggungjawabkan.

Asas

Dasar yang berupa kebenaran yang menjadi pokok berpikir atau bertindak.

Badan Permusyawaratan Desa

Lembaga yang merupakan perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa yang berfungsi menetapkan peraturan desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.

Budaya

suatu cara hidup yang berkembang dan dimiliki bersama oleh sebuah kelompok orang dan diwariskan dari generasi ke generasi.

Bupati

Jabatan atau sebutan kepala daerah di tingkat kabupaten

Checks and balances

Keseimbangan dalam pembatasan kekuasaan setiap lembaga negara oleh Undang Undang Dasar, sehingga tidak ada lembaga yang tertinggi dan tidak ada lembaga yang rendah, semuanya sama diatur berdasarkan fungsi-fungsi masing-masing.

Daerah otonom

Kesatuan masyarakat yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang

mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara kesatuan Republik Indonesia.

Daerah

Provinsi, Kabupaten atau Kota.

Dekonsentrasi

Pemberian kewenangan ke organ pemerintah pusat di daerah.

Demokrasi

Bentuk atau mekanisme sistem pemerintahan suatu negara sebagai upaya mewujudkan kedaulatan rakyat atas negara untuk dijalankan oleh pemerintah negara tersebut, dimana kekuasaan pemerintahannya berasal dari rakyat, baik secara langsung atau melalui perwakilan.

Desa

Kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Desentralisasi politik

Merupakan suatu sistem dalam pemerintahan dimana terdapat susunan pemerintahan secara vertical yang masing-masing mempunyai independensi dalam pembuatan kebijakan paling tidak dalam satu bidang isu.

Devolusi

Bentuk umum dari desentralisasi dimana daerah otonom merupakan suatu bentukan hukum yang berdiri sendiri.

DPRD

Lembaga perwakilan rakyat di daerah merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi dan sebagai badan legislatif berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari pemerintah daerah.

Etnis

Kelompok sosial dalam sistem sosial atau kebudayaan yang mempunyai arti atau kedudukan tertentu karena keturunan, adat, agama, bahasa, dan sebagainya.

Fungsi Anggaran

Fungsi yang melekat pada DPR maupun DPRD selaku wakil rakyat untuk

menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara/daerah bersama-sama Presiden/kepala daerah.

Fungsi Legislasi

Fungsi yang melekat pada DPR maupun DPRD selaku pemegang kekuasaan membentuk undang-undang/perda.

Fungsi pengawasan

Fungsi yang melekat pada DPR maupun DPRD selaku pemegang kekuasaan melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang, pelaksanaan anggaran dan belanja negara dan atas kebijaksanaan pemerintah

Good governance

Kepemerintahan yang baik atau suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi, pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan legal and political framework bagi tumbuhnya aktivitas usaha.

Hak Angket

Pelaksanaan fungsi pengawasan lembaga legislatif untuk melakukan penyelidikan terhadap suatu kebijakan tertentu kepala pemerintahan atau kepala daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan negara yang di duga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Hak Interpelasi

Hak DPRD untuk meminta keterangan kepada kepala daerah mengenai kebijakan pemerintah daerah yang penting dan strategis yang berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan negara.

Kapital sosial

kekuatan yang menggerakkan masyarakat, terbentuk melalui berbagai interaksi sosial dan institusi sosial.

Kawasan khusus

Bagian wilayah dalam provinsi dan/atau kabupaten/kota yang ditetapkan oleh Pemerintah untuk menyelenggarakan fungsi-fungsi pemerintahan tertentu yang bersifat khusus bagi kepentingan nasional.

Kedaulatan

Kekuasaan tertinggi dalam suatu negara yang berlaku terhadap seluruh

wilayah dan segenap rakyat negara itu.

Keuangan daerah

Semua hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang dan segala sesuatu berupa uang dan barang yang dapat dijadikan milik daerah yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Komisi Negara Independen

Organ negara (state organs) yang diidealkan independen dan karenanya berada di luar cabang kekuasaan eksekutif, legislatif maupun yudikatif

Konstitusi

Hukum dasar yang memberikan hak dan kewajiban Negara dan Warga Negara

Kota

Suatu wilayah yang digunakan oleh penduduk sebagai pusat aktivitas ekonomi, pendidikan, sosial maupun pengembangan budaya yang ditandai dengan kepadatan penduduk yang tinggi dan mata pencaharian yang heterogen

Landasan Filosofis

Dasar filsafat atau pandangan atau ide yang menjadi dasar cita-cita sewaktu menuangkan hasrat dan kebijakan kedalam suatu rencana atau draft peraturan perundang-undangan.

Landasan Sosiologis

Dasar dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dengan memberikan indikasi fakta-fakta atau keadaan nyata yang terjadi di masyarakat.

Landasan Yuridis

Ketentuan hukum yang menjadi dasar hukum pembuatan peraturan termasuk didalamnya kewenangan pembuatan peraturan perundang-undangan.

Naskah akademik

Naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Negara kesatuan

Sistem kenegaraan yang menetapkan seluruh wilayah Negara tanpa kecuali yang merupakan kesatuan wilayah administrasi dan hukum.

Norma

Suatu ukuran yang harus dipatuhi oleh seseorang dalam hubungannya dengan sesamanya ataupun lingkungannya.

Otonomi Daerah

Hak ,wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Otonomi Desa

Hak desa untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat *(self governing community)*, dan bukan merupakan kewenangan yang diserahkan pemerintahan atasan pada Desa.

Pemekaran Daerah

Pembentukan wilayah administratif baru di tingkat provinsi maupun kota dan kabupaten dari induknya.

Pemerintah Daerah

Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Pemerintah Pusat

Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintah Negara Republik Indonesia sebagai mana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemerintah

Seseorang atau beberapa orang atau suatu badan yang berwenang/bertindak dari dan atas nama sekelompok manusia sebagai suatu keseluruhan dalam mengatur hidup bersama.

Pemilihan Umum

Salah satu instrumen mewujudkan kedaulatan rakyat yang bermaksud membentuk pemerintahan yang sah serta sarana mengartikulasi aspirasi dan kepentingan rakyat.

Peraturan Daerah

Peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Kepala Daerah dan

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk melaksanakan otonomi daerah.

Program Legislasi Daerah

Instrumen perencanaan program pembentukan peraturan daerah yang disusun secara terencana, terpadu dan sistematis.

Sentralisasi

Sistem kenegaraan yang memusatkan seluruh pengambilan keputusan politik ekonomi dan sosial secara terpusat.

Sistem Hukum

Suatu kesatuan hukum dari unsur hukum yang saling berhubungan dan bekerjasama sebagai suatu kesatuan untuk mencapai tujuan tertentu.

Stakeholders

kelompok atau individu yang dapat memengaruhi dan atau dipengaruhi oleh suatu pencapaian tujuan tertentu.

The founding father

Bapak pendiri bangsa Indonesia

Daftar Pustaka

Abdullah, H. Rozali, *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme Sebagai Alternatif*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2000.

Abdurrahman, Benjamin, *Pemahaman Dasar Regional Management dan Regional Marketing*, Semarang: LEKAD, 2005.

Akizuki, Kengo, Controlled Decentralization: Local Governments and the Ministry of Home Affairs in Japan, Washington: The World Bank Institute, 2001. [www.worldbank.org/wbi/]

Anderson, Benedict, *Imagined communities: reflections on the origin and spread of nationalism*, London: Verso, 2010.

Antonius Tarigan, *Kerjasama Antar Daerah (KAD) Untuk Peningkatan Penyelenggaraan Pelayanan Publik Dan Daya Saing Wilayah*, Jakarta: dalam http://bulletin.penataanruang.net/index.asp?mod=_listauth&idauth=5Dw, 2009.

Ashhiddiqie, Jimly, dkk, (Editor Refly Harun, dkk), *Menjaga Senyut Nadi Konstitusi: Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Konstitusi Press, 2004.

Ashhiddiqie, Jimly, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010.

Astawa, I Gede Pantja, *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, Bandung: Alumni, 2008.

Bahar, Safroedin, dkk (penyunting), Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 22 Mei-22 Agustus 1945, Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1995.

Batley, Richard dan Gerry Stoker, *Local Government in Europe*, 1991.

Bowman, Margaret and William Hampton eds, *Local Democracies*, Melbourne: Longman Chesire. Beer, Christopher, 1976.

Bracanti, Dawn, *Decentralization: Fueling the fire of dampening the flames of ethnic conflict and secessionism*, 2005.

Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum* (terjemahan : A. Sidharta), Bandung: PT. Citra Aditya Bhakti, 1996.

Busroh, Abu Daud dan Abubakar Busroh, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985.

Campbel Black's, Henry, *Black's Law Dictionary : Definition of the term and pharses of American and English Jurisfrudence, American and Modern*, ST Paul Mina: West Publisting Co, 1979.

Carothers, Thomas (ed.), *Promoting The Rule Of Law Abroad: In Search Of Knowledge*, Carnegie Endowment for International Peace, 2006.

Carr S, Van Nostrand Reinhold Company, New York: Public Space, 1992.

Cheema, G. Sabbir & Rondinelli, Dennis A., *Decentralization and Development, California, SAGE-Publications*, 1983.

Coglianese, Cary, Social Movements, Law, and Society: The Institutionalization of the Environmental Movement, University of Pennsylvania Law Review, Vol. 150, No. 1 (Nov., 2001).

David M Trubek dan Alvaro Santos, *The New Law and Economic Development a critical appraisal*, Cambridge, USA, 2006.

Davies, Peter G. G. Global Warming and the Kyoto Protocol, The International and Comparative Law Quarterly, Vol. 47, No. 2 (Apr., 1998).

Diamond, L. *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore and London: The John Hopkins University Press, 1999.

Dirdjosisworo, Soedjono, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Raja grapindo Persada, 2009.

Duiker, William J., *World History seventh edition*, USA: Cenveo Publisher sevice, 2007.

Effendi, Rulis, dkk, *Teori Hukum*, Ujung Pandang: Hasanuddin University Press, 1991.

G Rolla, *Autonomia contituzionale delle comunita teritoriali*, Torino, 1998.

Gie, The Liang, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia, Jilid III, Edisi II*, Yogyakarta: Liberty, 1995.

Goto, Hiromi, *Half world*, United States: Penguin Group, 2010.

Green, Philip (ed.), *Democracy: Key Concepts in Critical Theory,* New Jersey: Humanities Press, 1993.

H.A.S. Natabaya, *Sistem Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, Konstitusi Press, 2008.

Hartono, Sunaryati, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Bandung: Alumni, 1991.

Hendratno, Edie Toet, *Negara Kesatuan, Desentralisasi, dan Federalisme*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2009.

Henkin, Louis dan Albert J. Rosenthal (ed), *Constitutionalism and Rights, the Influence of United States Constitution Abroad*, New York: Columbia University Press, 1990.

Hernando De Soto, *Mystery of Capital*, Transworld, 2010.

Higuchi, Yoichi (ed.), *Five Decades of Constitutionalism in Japanese Society*, Tokyo: Tokyo University Press, 2001.

Hirashima, Akihide, *Decentralization in Japan*, Paper presented in KEIO-UNU-JFIR Panel meeting Economic Development and human security on February 13th, 2004.

Hoessein, Bhenyamin, *Berbagai Faktor yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah di Indonesia: Suatu Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah Dari Segi Ilmu Administrasi Negara*, Disertasi Doktor Universitas Indonesia, 1993.

Ikegami, Hiromichi, *Shichoson gappei: kore dake no gimon (municipal mergers: only these Questions)*, Tokyo: Jichitai Kenkyusha.

Indra J. Piliang, dkk (ed), *Otonomi Daerah, Evaluasi dan Proyeksi, Jakarta: Yayasan Harkat Bangsa bekerjasama dengan Partnership Governance Reform in Indonesia*, 2003.

Iqbal, Farrukh, *Evolution and salient characteristics of the japanese local government system*, Washington DC: world bank institute working paper, 2001.

Isabelle, Joumard, *Getting the most out of decentralization*. Available at http:www.esri.go.jp/jp/prj macro15/08-1-P.pdf -rc/macro/, 2004.

J Manor, *Political Economic of Democratic Decentralisation*, Washington DC: World Bank, 1999.

Josef Riwu Kaho, *Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Polgov.

Juanda, *Hukum Pemerintahan daerah: pasang surut hubungan kewenangan antara DPRD dan kepala daerah*, Bandung: PT Alumni, 2008.

Kelsen, Hans, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, Bandung: Nusamedia & Nuansa, 2006.

Kenneth, Dam, *The Law-Growth Nexus: The Rule Of Law And Economic Development*, Brookings Institution Press, 2006.

Keraf, A. Sonny_, Etika lingkungan, Universitas Michigan, Penerbit Buku Kompas, 2002.

Koirudin, *Sketsa Kebijakan Desentralisasi di Indonesia, Format Masa Depan Otonomi Menuju Kemandirian Daerah*, Malang: Averroes Press, 2005.

Kurde, Arfawie, dan Nukthoh, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005.

L. D. Feldman, *Politics and Government of Urban Canada*, London: Methuen, 1981.

M. Kusumawijaya, *Jakarta Tunggang Langgang*, Jakarta, 2005.

M.A. Muthalib dan Mohd. Ali Akbar Khan, *Theory of Local Government,* New Delhi: Strerling Publisher, Private Limited, 1982.

Mabuchi, Masaru, *Municipal Amalgamation in Japan,* Washington: The World Bank, 2001.

Manan, Bagir, *Dasar-dasar Konstitusional Peraturan Perundang-undangan Nasional*, Padang: Fakultas Hukum Universitas Andalas, 1994.

Manan, Bagir, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia,* Jakarta: Ind-Hill Co, 1992.

Maryanov, Gerald S, *Decentralization in Indonesia as a Political Problem*, Ithaca, New York: Cornell University, 1958.

Mawhood, Philip, *Local Government in the third world: the experience of tropical afrika*, Chicester, UK, 1983.

MD, Mahfud, *Evaluasi Pemilukada dalam Perspektif Demokrasi dan Hukum dalam Demokrasi Lokal Evaluasi Pemilukada di Indonesia*, Konstitusi Press.

----------, *Otonomi Daerah sebagai Keharusan Agenda Reformasi menuju Tatanan Indonesia Baru*, Jurnal Administrasi Negara Vol I Nomor 1 September 2000.

ML. Tobing, *Sekitar Pengantar Ilmu Hukum,* Jakarta: Erlangga, 1983.

Modul 1, *Diklat Teknis Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan (Legal Drafting),* Jakarta: Depdagri-LAN, 2007.

Muslimin, Amrah, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Bandung: Alumni, 1986.

Nakanishi, Hiroyuki, *Shichoson gappei: machi no shorai wa jumin ga kimeru (municipal mergers: residents to decide the future of our cities),* Tokyo: jichitai kenkyusha, 2002.

Naskah Akademik RUU Desa, Direktorat Pemerintahan Desa dan Kelurahan Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Departemen Dalam Negeri Jakarta 2007.

Nikawa, Tatsuro, *Decentralization and local governance: reinforcing democracy and effectiveness of local government*, paper presented in regional forum on reinventing government in asia building trust in government: innovations to improve governance 6-8 september 2006, seoul, republic of korea, 2006.

Nurcholis, Hanif, *Hubungan Pemerintahan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah Serta Peran Wakil Pemerintah*, Jurnal Studi Pemerintahan Volume 2 Nomor 2 Agustus 2011.

Nzouankeu, Jacques Mariel, *Decentralization and Democracy in Africa*, International Review of Administrative Sciences 60, 1994.

Page, E and Goldsmith, M. eds. *Central and Local Relations*. London: Sage, 1987.

Parker, Andrew, *Decentralization: The Way Forward for Rural Development*, Washington DC: World Bank, Policy Paper No.1475, 1995.

Pound, Roscoe , *An introduction to the philosophy of law*, Universitas Harvard: Yale University Press, 1954.

Pusat Kajian Kinerja Otonomi Daerah, *Kajian Evaluasi Pembentukan, Pemekaran, Penggabungan dan Penghapusan Daerah*, Lembaga Administrasi Negara, 2007.

R.D. Putnam, *Making Democracy Work, Civic Traditions in Modern Italy*, New Jersey: Princeton University Press, 1993.

Rahardjo, Satjipto, *Hukum dan Masyarakat*, Bandung: Angkasa, 1980.

----------, *Ilmu Hukum*, Bandung: Alumni, 1982.

RDH. Koesoemahatmadja, *Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Bandung: Bina Cipta, 1979.

Reid, Anthony, *The Blood of the People: Revolution and the End of Traditional Rule in Northern Sumatra*, Kuala Lumpur: OUP, 1979.

Ribbot, Jesse C., *Waiting for Democracy: The Politics of Choice in Natural Resource Decentralization*. Washington D.C. : World Resources Institute, 2004.

Ricklefs, M.C, *Sejarah Indonesia Modern 1200-2008*, Jakarta: PT Serambi Ilmu Mulia, 2008.

Riker, William, *Federalism: origin, operation, significance, Little, Brown and Co*, Boston: MA, 1964.

Rodden, Jonathan, *Comparative Federalism and Decentralization on meaning and mesurment comparative politic,* 2004.

Rondineli, Dennis A, Government *Decentralization in Comparative Perspective. Theory and Pratice in developing Country, International Review of Administrative Science*, 1981.

Rudy, *Decentralization in Indonesia: Reinventing Local Right*, Depok: Paper presented in International Conference on Legal Pluralism, 2006.

------, *Desentralisasi Indonesia Memupuk Demokrasi dan Penciptaan Tata Pemerintahan Lokal*, Jurnal Ilmu Hukum Fiat Justitia, Volume 1 Nomor 1 Tahun 2007.

------, *Hilangnya Ruang Publik Ancaman bagi Kapital Sosial*, Majalah INOVASI Volume 7/XVIII/Juni 2006.

------, *Local Expansion in Indonesia vs Local Amalgamation in Japan: Strategy for Decentralization Reform in Indonesia,* ISTECS JOURNAL, Vol. X/ December 2007.

------, *Membangun Kerangka Hukum Mengenai Pencegahan Pemanasan Global di Daerah*, Majalah INOVASI Volume 12/XX/NOVEMBER 2008.

----, *Perda Jangan Cuma 'Copas',* Harian Pagi Tribun Lampung, Rabu 26 Desember 2012.

Salim, Peter dan Yenny Salim, *Kamus Bahasa Indonesia Kontemporer*, Jakarta: Modern English Press, 1991.

Sarundajang, S.H., *Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002.

Seidman, Robert R, *The State Law And Development*, New York: St Martin's Press, 1978.

Setiawan, Yhannu, dkk, *Menata Ulang Hubungan Kekuasaan Pusat dan Daerah di Indonesia*, Laporan Penelitian Unila bekerjasama dengan DPD RI, 2009.

Smith, B.C., *Decentralization, The Territorial Dimension Of The State*, London: George Allen & Unwin Ltd, 1985.

Smoke, Paul, *The Rules of the Intergovernmental Game in East Asia: Decentralization Frameworks and Processes*, in East Asia Decentralized, Washington. DC: The World Bank, 2005.

Soemantri, Sri, *Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Bandung: Alumni, 1971.

Solekhan, Moch., *Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Malang: Setara Press, 2012.

Souza, Celina, *Redemocratization and Decentralization in Brazil: The Strength of Member States*, Development and Change 27, July 1996.

Stone, Christopher D. Beyond Rio: *"Insuring" Against Global Warming*. The American Journal of International Law, Vol. 86, No. 3 (Jul., 1992).

Sudjiono, B. dan Rudianto, D., *Manajemen Pemerintahan Federal Perspektif Indonesia Masa Depan,* Jakarta: Citra Indah Pratama, 2003.

Sukrino, Didik, *Pembaharuan Hukum Pemerintahan Desa*, Malang: Setara Press, 2012.

Surachmin, *Azas Dan Prinsip Hukum Serta Penyelenggaraan Negara*, Jakarta: Yayasan Gema Yustisia Indonesia.

Suwandi, I Made, *Review Hubungan Pemerintah Pusat Dan Pemerintahan Daerah Di Indonesia* (Disampaikan dalam rangka seminar tentang Pemerintahan Daerah antara Indonesia dan Jepang di IPDN Jatinangor Sumedang, 26 – 27 Oktober 2010).

Termorshuizen, Marjanne, *Kamus Hukum Belanda-Indonesia*, Jakarta: Djambatan, 2002.

Thalib, Abdul Rosyid, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, 2006.

Tim Penyusun, *Kamus Besar Bahasa Indonesia,* Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, 2002.

Tisnanta, HS, *Progresifitas Pembentukan Peraturan Daerah Yang Berbasis Kesejahteraan Rakyat (Perspektif Keberpihakkan penyelenggaraan Pelayanan Dasar Pemda Terhadap Masyarakat Miskin)*, Disertasi PDIH Undip 2012.

Tocqueville, Alexis De, *Democracy in America*, New York: Vintage, [1835] 1945.

Treisman, Daniel, *The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization*, 2004.

UNDP, *Decentralization: a Sampling Definition*, Working Paper Series, October 1999.

Wahjono, Padmo, *Negara Republik Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, 1986.

Wiener, Jonathan Baert. *Global Environmental Regulation: Instrument Choice in Legal Context*, The Yale Law Journal, Vol. 108, No. 4 (Jan., 1999).

Wolman, Harold, *Theories of Urban Politic*, London: Sage Publications, 1990.

Yamin, Muhammad, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: Prapanca, 1959.

----------, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982.

Yasir, Armen, *Hukum Perundang-Undangan*, Bandar Lampung: Penerbit Universitas Lampung, 2007.

Yoshiaki, Narita, *Chiho Jichi no Hosho,* In Nihonkoku Kenpo Taikei, No. 5 of Miyazawa Toshiyoshi Kanreki Kinen 207, 1964.

Website

http://www.antara.co.id/arc/2007/10/24/keharusan-negara-maju-atasi-perubahan-iklim/

www.kppod.org, "Pemekaran Daerah Hamburkan Uang Negara"

www.puspen.depdagri.go.id, "80% Pemekaran Wilayah Gagal"

Indeks

A

adat 2, 8, 31, 93, 94, 95, 96, 98, 99, 101, 102, 103, 104, 122
asas 8, 77, 81, 82, 85, 137
asian miracles 14, 15

B

bawaslu provinsi 71, 72, 73, 74
bupati 34, 42, 43, 52, 55, 57, 73, 74, 98, 115, 116, 117

C

camat 55, 56, 98

D

dekonsentrasi 6, 8, 15, 17, 21, 27, 28, 29, 31, 38
delegasi 15, 16, 27, 31
demokrasi 8, 11, 17, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 28, 31, 32, 39, 42, 56, 63, 75, 91, 98, 100, 103, 120, 121, 122, 135
desa 2, 3, 5, 9, 32, 34, 55, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 106, 110, 111, 133
desa adat 95, 103, 104
desa administratif 95, 103, 104
desentralisasi 1, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 31, 32, 34, 36, 38, 43, 63, 94, 103, 109, 111, 112, 113, 117, 120, 122, 125, 128, 129, 131, 132, 133, 134, 135
desentralisasi politik 17, 27, 28, 31
devolusi 31
disintegrasi 18, 26, 44
dprd 33, 34, 51, 52, 53, 54, 56, 57, 58, 63, 71, 91, 93, 99, 106, 120, 121, 139

E

etnis 1, 3, 5, 18, 26, 106, 107, 112

F

founding fathers 9
fungsi anggaran 56
fungsi legislasi 56
fungsi pengawasan 56, 58

H

hak angket 58
hak fundamental 9
hak interpelasi 58
hak lokal 5, 6
hak menyatakan pendapat 84
hirarki hukum 76
hukum 6, 10, 18, 29, 30, 48, 60, 76, 80, 81, 82, 87, 88, 89, 91, 94, 106, 120, 121, 122, 124, 125, 126, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143
hukum adat 76

K

kapital sosial 128, 129, 130, 141
kawasan khusus 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119
kedaulatan rakyat 9, 12, 120, 121
kelembagaan 2, 52, 53, 98, 126, 132, 133
kepala daerah 24, 52, 53, 54, 55, 57, 58, 69, 70, 84, 99, 106, 120, 121, 122, 135, 139
kerangka hukum 88, 113, 123, 124
kewenangan 8, 11, 12, 13, 15, 16, 23, 25, 27, 29, 30, 31, 33, 35, 37, 39, 40, 41, 46, 58, 61, 79, 83, 86, 91, 94, 98, 102, 103, 106, 111, 113, 118, 119, 121, 127, 133, 134, 139
komisi independen 59
komisi informasi publik 59, 75
komisi ombudsman 59, 60
konflik etnis 26
konstitusi 6, 7, 8, 11, 47, 48, 50, 51, 121, 136, 138, 140, 143
konstitusional 6, 9, 11, 20, 34, 49, 52, 76, 133
konstitusionalisme 10, 56, 93
kontrak sosial 9, 10
kpid 62
kpud 58, 63
krisis ekonomi 15
kyoto protocol 123, 137

L

lurah 56, 96

M

masyarakat lokal 18, 19, 20, 23, 29, 104, 122, 129

N

nasionalisme 5
negara-bangsa 2, 3, 4, 5, 9, 40
negara federasi 11
negara kesatuan 8, 11, 12, 13, 14, 15, 26, 33, 34, 38

O

orde baru 5, 14, 19
organ 15, 16, 47, 48, 50, 51, 52, 83, 84
otonomi 6, 8, 10, 11, 13, 15, 17, 19, 25, 26, 28, 31, 32, 36, 37, 38, 39, 40, 44, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 79, 91, 93, 94, 102, 103, 104, 105, 106, 108, 109, 110, 122, 126, 132, 133

P

panwaslu 67, 68, 69, 70, 71, 73, 74
partai politik 57, 99, 129
pemanasan global 122, 142
pembentukan daerah 105
pemekaran wilayah 105, 112, 113
pemerintah daerah 1, 7, 8, 13, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 22, 23, 28, 30, 31, 33, 34, 35, 39, 41, 42, 45, 52, 53, 56, 57, 58, 78, 111, 112, 113, 114, 116, 117, 118, 120, 126, 129, 135
pemerintah kabupaten/kota 115, 134
pemerintah provinsi 43
pemerintah pusat 7, 10, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 19, 25, 27, 28, 30, 33, 34, 35, 39, 40, 107, 108, 111, 112, 113, 116, 117, 118, 133
pemilukada 120, 121, 122, 140
penggabungan wilayah 105, 109, 110, 111, 112, 113
perangkat daerah 42, 53, 54
perangkat desa 95, 97, 101
peraturan daerah 50, 76, 78, 79, 80, 81, 85, 87, 91, 92, 97, 143
peraturan perundang-undangan 31, 34, 40, 43, 49, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 60, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 74, 76, 77, 78, 79, 80, 83, 84, 86, 88, 89, 90, 92, 97, 100, 111, 114, 125, 126
politik etis 3
politik hukum 38, 124, 126
proklamasi 4, 8, 143
prolegda 87, 89, 90, 91, 127

S

sekretariat Daerah 53
sekretariat DPRD 53, 54
sekretaris Daerah 54, 55, 102
sentralisasi 10, 14, 15, 16, 19, 25, 26, 34, 120, 125
soepomo 8

stein city code 6, 7
susunan negara 8

U

undang-undang 9, 33, 36, 37, 39, 50, 59, 60, 78, 80, 85, 90
uud 1945 6, 9, 12, 15, 20, 33, 34, 48, 49, 52, 63, 120, 121

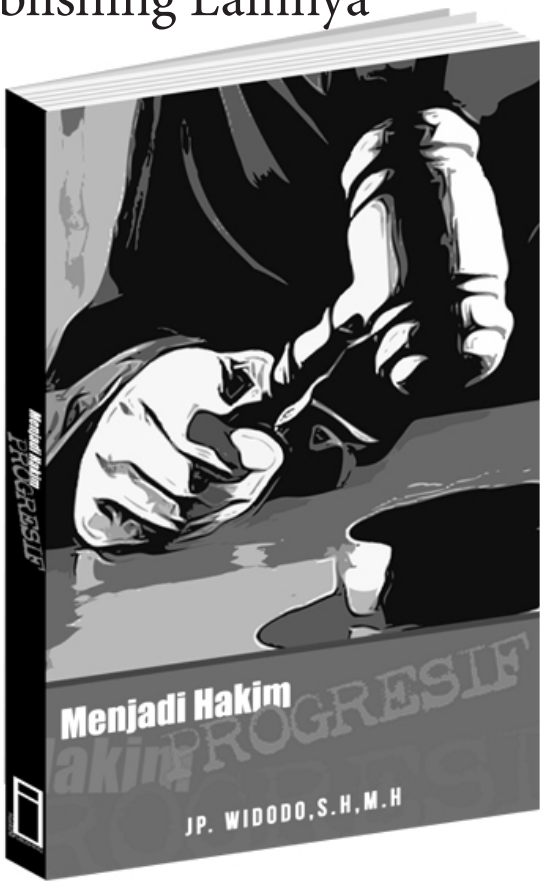
V

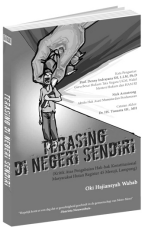
von gierke 6, 7

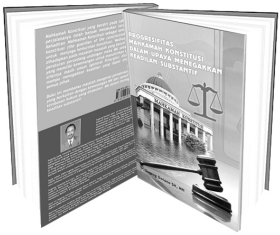
W

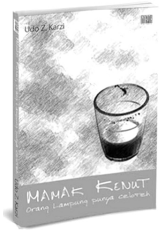
walikota 34, 42, 43, 52, 57, 73, 74, 98, 110, 115, 116, 117, 135

Dapatkan Buku-buku Terbitan Indepth Publishing Lainnya









Indepth Publishing
@indepthpublish
indepth.publishing@gmail.com

PMII
LAKPESDAM

UNIVERSITAS LAMPUNG

TENTANG PENULIS

Rudy adalah anak keenam dari Bapak Lukman Hakim seorang Jaksa sederhana dan Ibu Saniah, Guru Sekolah Dasar di Kota Bandar Lampung. Pendidikan dasar mulai dari SDN 2 Sumur Batu, SMPN 2 Tanjungkarang, dan SMUN 2 Bandar Lampung semua diselesaikan di Kota Bandar Lampung.

Sejak kecil Rudy aktif dalam organisasi Pramuka dan pada tahun 1994 menjadi utusan Provinsi Lampung untuk mengikuti Lomba Tingkat V Nasional di Jakarta. Pada tahun 1995, Rudy menjadi utusan Provinsi Lampung untuk mengikuti Lomba Cepat Tepat P4 di Jakarta. Rudy juga pernah menjadi Ketua Kelompok Ilmiah Remaja di SMUN 2.

Setelah menorehkan prestasi sebagai peraih Nilai Ebtanas Murni tertinggi pada ilmu sosial di Provinsi Lampung. Rudy meninggalkan Lampung untuk menempuh pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Indonesia melalui Jalur Undangan. Rudy berhasil menyelesaikan pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Indonesia dalam waktu 3,5 Tahun dan meraih predikat *cumlaude* serta IPK tertinggi di angkatan kelulusannya.

Sejak 2003, Rudy mengabdi di Fakultas Hukum Universitas Lampung. Pada tahun 2005, Rudy mendapatkan beasiswa *Monbukagakusho* untuk melanjutkan pendidikan *Master of Laws* di bawah bimbingan Prof. Yuka Kaneko di Kobe University yang diselesaikannya pada tahun 2007. Akhir 2008, Rudy mendapatkan beasiswa Dikti untuk melanjutkan pendidikan *Doctor of Laws* di Kobe University dibawah bimbingan Professor Yuka Kaneko dan selesai tahun 2012.

Kini, Rudy kembali ke Fakultas Hukum Universitas Lampung dan aktif sebagai pengajar, penulis dan pembicara di tingkat Lokal, Nasional, maupun Internasional. Rudy rutin mengikuti *Asian Law Institute Conference*. Saat ini Rudy tinggal di Kota Bandar Lampung bersama Istri tercinta Martina Anggisilova dan gadis kecilnya Haruka Alisha Jayaperwira.

publication R

Seri Publikasi Rudy

Seri publikasi Rudy adalah salah satu usaha untuk menyebarluaskan ide-ide tentang konstitusi dan konstitusionalisme. Rudy menyadari bahwa ide besar tentang konstitusi dalam prakteknya tidak otomatis mencerminkan konstitusionalisme. Seri publikasi ini berusaha untuk terus memberikan perkembangan isu-isu terkait konstitusionalisme di Indonesia.

Indepth Publishing
@indepthpublish
indepth.publishing@gmail.com

ISBN 978-602-17314-1-3